

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PARANÁ**

**SORAYA ROMERO VILLARREAL**

**Análise das Políticas Públicas socioambientais referentes à Área de Proteção  
Ambiental Estadual de Piraquara entre os anos de 2006 e 2012.**

**CURITIBA – PARANÁ**

**2014**

**SORAYA ROMERO VILLARREAL**

**Análise das Políticas Públicas socioambientais referentes à Área de Proteção Ambiental Estadual de Piraquara entre os anos de 2006 e 2012.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

**Orientadora: Profa. Dra. Cristina de Araújo Lima**

**Coorientadora: Profa. Dra. Karin Kässmayer**

**CURITIBA – PARANÁ**

**2014**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dedico este trabalho com todo meu amor e gratidão para meu filhinho Samuel, por me ensinar o verdadeiro sentido e profundidade da vida.

## AGRADECIMENTOS

Em 2011, fui selecionada pelo Governo Brasileiro para fazer parte do grupo de cidadãos colombianos que, após uma difícil concorrência, ganhou a oportunidade de aprender a pesquisar e de cursar o mestrado da sua escolha no Brasil. Para que esse dia acontecesse, e mais além, para que esse processo desse certo, muitas pessoas, circunstâncias, oportunidades e até mesmo obstáculos, conjugaram-se no meu caminho, tecendo as chances que me trouxeram até aqui.

Tenho sido muito abençoada por tudo isso. E com ocasião da culminação desta etapa acadêmica e pessoal da minha vida, quero expressar minha sincera gratidão, a todos os que com seu apoio e companhia fizeram parte dela.

Ao meu esposo Alexandro por me incentivar anos atrás para me apresentar ao processo seletivo do CNPq, por acreditar que eu poderia ser bolsista estrangeira e por me cuidar amorosamente perante todo este tempo.

À minha querida família nos EUA e na Colômbia, em especial à minha mãe quem sempre me deu exemplo de dedicação e honestidade. Muitos dos logros da minha vida não houvessem sido possíveis sem o seu respaldo.

À minha Tia Olga, por me incentivar a fazer o curso de língua portuguesa em 2002 para algum dia vir estudar neste país, acreditando que eu tinha a capacidade para explorar novos mundos e aprender deles.

Aos professores do programa MADE que acolheram meu projeto de pesquisa e minhas intenções de aprender deles. Em especial ao Dr. José Luiz Cerveira Filho, quem me convidou confiante no meu perfil, para estudar na Universidade Federal de Paraná; à Dra. Cristina de Araújo Lima quem carinhosamente acompanhou e orientou esta dissertação; à Dra. Karin Kässmayer quem com sua exigência e apoio deu à experiência toda, valiosos aportes e ao Dr. Antônio Castelnou por sua versatilidade acadêmica e presença como convidado à banca de defesa.

Às minhas amigas de sempre Bercy, Sandy, Erika, Alcira, Andrew, e Carlitos inclusive, por querer sempre meu bem-estar e por me dar o belo privilegio de fazer parte das suas vidas.

Às novas amigas e colegas brasileiras Renata Giacomitti, Beatriz Cabral, Eloisa Beiling Loose e Tatiana Kaminsky por sua ternura, apoio permanente e incondicionalidade comigo e com minha família.

Ao CNPq pelo financiamento dos meus estudos e pelo voto de confiança nas minhas capacidades profissionais e acadêmicas.

## RESUMO

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, expressa a importante ideia de que temos de satisfazer nossas necessidades atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas. Uma grande proporção da sociedade contemporânea está vivendo o presente e tecendo o futuro, com a perspectiva mitológica do deus Cronos, que termina devorando sua progênie, parecendo que não quer que ninguém lhe suceda. Isto se deve em grande medida, porque não se compreende o meio ambiente, enquanto construção, em uma relação dialética entre o homem e a natureza. O presente trabalho surge precisamente com o intuito de abordar de forma integrativa e interdisciplinar, um dos muitos matizes desta relação. Seu objetivo principal é analisar de que forma está inserido o conceito de Desenvolvimento Sustentável nos documentos de Política Pública Socioambiental, aplicáveis - ou com potencial de incidência -, sobre as Áreas de Proteção Ambiental localizadas em contextos urbanos, escolhendo como marco temporal os anos 2006 a 2012. Para desenvolver a pesquisa foi selecionada a Área de Proteção Ambiental do Município de Piraquara na Região Metropolitana de Curitiba. O desenvolvimento da dissertação considerou os aspectos relacionados às correntes ambientalistas e da sustentabilidade, as características do Estado de Direito Socioambiental, a questão ambiental urbana no Brasil contemporâneo, assim como uma aproximação aos conceitos e fundamentos das Políticas Públicas. Por ser uma pesquisa de cunho qualitativo, baseada na metodologia da Análise de Conteúdo, foram selecionados os documentos de caráter normativo dos níveis Federal, Estadual e Municipal - e de caráter indicativo no caso do nível Metropolitano-, que formalizam e expressam a intencionalidade do Poder Público por regulamentar as interações homem-natureza acontecidas dentro e nas proximidades da Área de Proteção Ambiental de Piraquara. As considerações finais indicam que o uso e contribuição do termo Desenvolvimento Sustentável na elaboração dos documentos normativos estudados apresenta fragilidades, sobretudo, pela opacidade da expressão substantiva deste conceito. Situação que geralmente é acompanhada pela interpretação fragmentada da relação homem-natureza, e a ausência do diálogo interdisciplinar. Estes fatos impedem uma inserção efetiva e aprimorada nos marcos normativos emanados do Poder Público do sentido, fundamentos e princípios do Desenvolvimento Sustentável, contribuindo com a reprodução do círculo vicioso que está conduzindo à sociedade rumo à insustentabilidade.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento Sustentável, Políticas Públicas Socioambientais, Áreas de Proteção Ambiental em Contextos Urbanos, Análise de Conteúdo, Piraquara, Região Metropolitana de Curitiba.

## ABSTRACT

The concept of Sustainable Development, expresses the important idea that we have to meet our current needs without compromising the ability of future generations to meet theirs. A large portion of contemporary society lives and weaves his future, with the prospect of the mythological god Cronos, who ends up devouring his sons, because he did not want anyone to survive him. This is, in large part because exist a deep understanding of the Environment as the construction of a dialectical relationship between man and nature. This work arises precisely in order to explain in an integrative and interdisciplinary way, one of the many shades of this relationship. Its main purpose is to examine how the concept of Sustainable Development is inserted in documents of Environmental Policy, relevant - or potential to impact -, in Environmental Protection Areas located in urban contexts, choosing as a time frame the years 2006 to 2012. The Environmental Protection Area was selected to perform the research of Piraquara in the Metropolitan Region of Curitiba. The development of the dissertation considered aspects related to the characteristics of the State of Social and Environmental Law, the Urban Environmental Issue in contemporary Brazil, as well an approach to the concepts and fundamentals of Public Policy. For being a qualitative research, based on the methodology of Content Analysis, the policy documents were selected at the Federal, State and Municipal level - and indicated in the metropolitan level - that formalized and expressed the intent of the Public Power to regulate human-nature interactions that occurred within and near the Area of Environmental Protection Piraquara. The final considerations indicate that the use and contribution of the term Sustainable Development in the development of policy documents studied, shows weaknesses, mainly due to the opacity of the substantive expression of this concept. This situation usually is accompanied by a fragmented interpretation of the man-nature relationship, and for the absence of an interdisciplinary dialogue. These facts cause difficulty in the effective participation of policy frameworks emanating from the Public Power, as well as the meaning, foundations and principles of Sustainable Development, which contributes to the reproduction of the vicious cycle that is driving society towards unsustainability.

**Keywords:** Sustainable Development, Environmental Public Policy, Environmental Protection Area in Urban Contexts, Content Analysis, Piraquara, Metropolitan Region of Curitiba.



## RESUMEN

El concepto de Desarrollo Sustentable, expresa la importante idea de que tenemos que satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas. Una gran parte de la sociedad contemporánea vive el presente y teje el futuro, con la perspectiva del dios mitológico Cronos, quien termina devorando a sus hijos, porque no quiere que nadie le suceda. Esto se debe, en gran parte porque hay un entendimiento del Medio Ambiente como la construcción de una relación dialéctica entre el hombre y la naturaleza. Este trabajo surge precisamente con el fin de abordar de forma integradora e interdisciplinaria, uno de los muchos matices de esta relación. Su principal objetivo es examinar cómo se inserta el concepto de Desarrollo Sustentable en los documentos de Política Pública Ambiental, aplicables - o con potencial de incidencia -, en las Áreas de Protección Ambiental localizadas en contextos urbanos, con el escogiendo como marco temporal los años 2006 a 2012. Para llevar a cabo la investigación fue seleccionada el Área de Protección Ambiental Estadual de Piraquara en la Región Metropolitana de Curitiba. El desarrollo de la disertación considero los aspectos relacionados con las características del Estado de Derecho Socioambiental, la Cuestión Ambiental Urbana en el Brasil contemporáneo, así como una aproximación a los conceptos y fundamentos de las Políticas Públicas. Por ser una investigación de carácter cualitativo, basada en la metodología de Análisis de Contenido, fueron seleccionados los documentos normativos de los niveles Federal, Estadual y Municipal - y de carácter indicativo en el caso del nivel metropolitano -, que formalizan y expresan la intencionalidad del Poder Público de regular las interacciones hombre-naturaleza sucedidas dentro y en las proximidades del Área de Protección Ambiental de Piraquara. Las consideraciones finales indican que el uso y la contribución del término Desarrollo Sustentable en la elaboración de los documentos normativos estudiados, presenta debilidades, principalmente por la opacidad de la expresión substantiva de este concepto. Situación que por lo general es acompañada por una interpretación fragmentada de la relación hombre-naturaleza, y por la ausencia de un diálogo interdisciplinario. Estos hechos dificultan la inserción efectiva en los marcos normativos que emanan del Poder Público del significado, fundamentos y principios del Desarrollo Sustentable, lo cual contribuye con la reproducción del círculo vicioso que está conduciendo la sociedad hacia la insostenibilidad.

**Palabras Clave:** Desarrollo Sustentable, Políticas Públicas Socioambientales, Áreas de Protección Ambiental em Contextos Urbanos, Análisis de Contenido, Piraquara, Región Metropolitana de Curitiba.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Federal.....	170
Gráfico 2: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Estadual.....	173
Gráfico 3: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Municipal.....	176
Gráfico 4: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Metropolitano.....	179

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dimensões da sustentabilidade e correntes do pensamento ambientalista. .....	24
Figura 2: Classificação das Competências Ambientais Administrativas. ....	58
Figura 3: Classificação das Competências Ambientais Executivas. ....	59
Figura 4: Classificação das Competências Ambientais Legislativas. ....	61
Figura 5: Articulação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).....	74
Figura 6: Funções e Serviços das APAs. ....	84
Figura 7: O Espaço Urbano e os instrumentos de Gestão Urbana; articulação de conceitos. ....	91
Figura 8: Os interesses comuns para a conformação de RMs. ....	96
Figura 9: Funções Públicas de Interesse Comum na RMC.....	97
Figura 10: Caracterização da Função Pública de Interesse Comum.....	98
Figura 11: Os Planos Diretores e sua interface com a Questão Ambiental.....	103
Figura 12: Hierarquia das Metrôpoles Brasileiras .....	107
Figura 13: Características dos Espaços Urbanos Estratégicos.....	109
Figura 14: Posição Geográfica da RMC no Brasil.....	112
Figura 15: Localização dos mananciais na RMC. ....	113
Figura 16: Formação Progressiva da RMC.....	117
Figura 17: Arranjo Institucional da Gestão Metropolitana da RMC.....	128
Figura 18: Configuração da mancha urbana a partir dos eixos viários. ....	130
Figura 19: Reservatórios Piraquara I.....	131
Figura 20: Reservatórios Piraquara II. ....	131
Figura 21: Cartograma de restrições ambientais em Piraquara. ....	134
Figura 22: Localização das APAs na RMC. ....	134
Figura 23: Atividades produtivas (corte de madeira), na APA estadual de Piraquara. .....	136
Figura 24: Atividades produtivas (preparação do solo para cultivos), na APA estadual de Piraquara. Fonte: Foto da Rede CEDES – UFPR 2006.....	136
Figura 25: Categorias do ZEEE da APA Estadual de Piraquara.....	138
Figura 26: Zoneamento Econômico Ecológico da APA Piraquara.....	138
Figura 27: Marco para a análise das Políticas Públicas socioambientais referentes à APA Estadual de Piraquara do período 2006-2012.....	148

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.....	71
ACERVO DOS INSTRUMENTOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA) - L/6938 de 1981.....	71
QUADRO 2.....	79
CARACTERÍSTICAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL .....	79
QUADRO 3.....	94
FATORES QUE CONDUZEM À METROPOLIZAÇÃO .....	94
QUADRO 4.....	119
REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS CONSOLIDADAS .....	119
QUADRO 5 POPULAÇÃO TOTAL URBANA E RURAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC. ANO 2010.....	120
QUADRO 6 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA A CRIAÇÃO E OPERACIONALIDADE DA RMC .....	125
QUADRO 7.....	140
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE PIRAQUARA.....	140
SECRETARIAS VINCULADAS À GESTÃO AMBIENTAL.....	140
QUADRO 8 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2006 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	158
QUADRO 9 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2007 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	160
QUADRO 10 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2008 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	161
QUADRO 11 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2009 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	162
QUADRO 12 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2010 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	163
QUADRO 13 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2012 NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. ....	164
QUADRO 14 ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2006 NÍVEL METROPOLITANO.....	165

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
ASSOMECC	Associação dos Municípios da RMC
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DE	Decreto Estadual
DF	Decreto Federal
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
IPARDES	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LO	Lei Ordinária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OEMA	Órgão Estadual do Meio Ambiente
PD	Plano Diretor
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PNAP	Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional de Mudanças do Clima
PP	Política Pública
PROSAM	Programa de Saneamento Ambiental
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SINIMA	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SMAM	Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidades de Conservação
UTP	Unidade Territorial de Planejamento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1. DIMENSÃO CONCEITUAL</b> .....	<b>23</b>
1.1 <i>CORRENTES DO PENSAMENTO AMBIENTALISTA E DA SUSTENTABILIDADE</i> .....	23
1.2 <i>POLÍTICAS PÚBLICAS</i> .....	32
1.2.1 <i>As Políticas Públicas e a sua interface com o Desenvolvimento Sustentável e o Meio Ambiente</i> .....	36
1.2.2 <i>Tipologia dos instrumentos de política pública socioambiental</i> .....	40
1.3 <i>ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRO</i> .....	44
1.3.1 <i>Objetivos do Estado de Direito Socioambiental, a partir do Art. 225 da Constituição Federal Brasileira</i> .....	44
1.3.2 <i>Meio Ambiente como Bem Jurídico</i> .....	48
1.3.3 <i>Noção de Justiça Ambiental</i> .....	51
1.3.4 <i>Estrutura Federativa e a Repartição de Competências na Gestão Ambiental Brasileira</i> .....	54
1.4 <i>INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO ESTADO BRASILEIRO</i> .....	70
1.4.1 <i>As Unidades de Conservação e a Lei 9.985 de 2000</i> .....	75
<b>2. DIMENSÃO AMBIENTAL URBANA NO BRASIL</b> .....	<b>86</b>
2.1 <i>CIDADES EM PERSPECTIVA</i> .....	86
2.2 <i>METROPOLIZAÇÃO E AS REGIÕES METROPOLITANAS</i> .....	91
2.3 <i>ESTATUTO DA CIDADE, O PLANO DIRETOR E OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO</i> .....	101
2.4 <i>SÍNTESES E DESDOBRAMENTOS SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL URBANA NO BRASIL</i> .....	106
<b>3. DIMENSÃO SOCIOESPACIAL</b> .....	<b>111</b>
3.1 <i>CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA</i> .....	112
3.1.1 <i>Fatores Naturais</i> .....	112
3.1.2 <i>Fatores Antrópicos</i> .....	116
3.2 <i>PERFIL DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA</i> .....	129
3.2.1 <i>Área de Proteção Ambiental Estadual de Piraquara</i> .....	133
3.2.1 <i>Arranjos Institucionais do Município de Piraquara</i> .....	139
<b>4. DIMENSÃO METODOLÓGICA</b> .....	<b>143</b>
4.1 <i>ESCOLHA E ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALVO DA ANÁLISE</i> .....	145

4.2 ESQUEMA DE TRABALHO.....	149
<b>5. DIMENSÃO ANALÍTICA.....</b>	<b>156</b>
5.1 IDENTIFICAÇÃO E MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS COM INFLUÊNCIA SOBRE A APA ESTADUAL DE PIRAQUARA.....	157
5.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ANÁLISE DE CONTEÚDO: FREQUÊNCIA, CONTEXTUALIZAÇÃO E COERÊNCIA CONCEITUAL. ....	168
5.2.1 Nível Federal.....	169
5.2.2 Nível Estadual.....	172
5.2.3 Nível Municipal.....	175
5.2.2 Nível Metropolitano .....	178

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Paraná surge como resultado das discussões grupais, do exercício reflexivo próprio e da organização das leituras no marco dos quatro módulos temáticos, abordados como parte da grade curricular do programa Turma II do Mestrado já citado; assim como nos conteúdos trabalhados nas matérias optativas de Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas Ambientais.

A partir dos entendimentos e das múltiplas perspectivas que o programa, na sua interface meio ambiente-sociedade, oferece, nasceu o interesse pelas iniciativas estatais de proteção ambiental em contextos urbanos, através da análise das Políticas Públicas socioambientais desenhadas para possibilitar um maior controle sobre a degradação ambiental em curso no Brasil e, com algumas exceções, praticamente no mundo inteiro. Nesse contexto, vários tópicos e inquietudes surgiram, alguns deles disciplinares e outros mais integrativos. Optou-se então, por examinar detidamente aqueles mais atrelados à interdisciplinaridade – entendida aqui como um caminho necessário para a produção de novas formas do fazer científico, que respondam por demandas colocadas pela crise ambiental e pela necessidade de novos paradigmas de desenvolvimento (RAYNAUT *et al.* 2000).

Dentro dos componentes centrais que foram abordados e analisados no decorrer do curso e que estão inseridos no espírito desta dissertação, assentou-se a compreensão de que:

- a) Como paradigma transversal a todo o programa, foi estudado o processo econômico contemporâneo como sendo um dos principais promotores do incremento vertiginoso nas pesquisas técnicas e científicas em todas as frentes; assim como fenômeno causador de uma enorme fragmentação geográfica e social, na qual o crescimento irregular dos assentamentos humanos e suas atividades produtivas particularmente têm gerado impactos negativos sobre o meio ambiente.
- b) No âmbito epistemológico, persiste uma ampla nomenclatura e debate sobre os conceitos de desenvolvimento (MENEZES e VIEIRA, 2011), sustentabilidade, crise ambiental, entre outros, que geram posturas que, por



vezes, dificultam a identificação e articulação de medidas a favor da proteção dos recursos naturais.

- c) Desde uma perspectiva prática da ação política e da gestão pública e privada, considerou-se que, apesar da questão ambiental ter sido incorporada nas suas agendas, através de medidas e projetos voltados para a educação e o controle da ação da sociedade em face à natureza, a sua atuação tem resultado difícil e até insuficiente em alguns casos, contribuindo paradoxalmente em ocasiões no aprofundamento da degradação ambiental.

Assim, a partir destes conceitos convergentes e das aproximações e tentativas de construir uma análise interdisciplinar (afastada das limitações disciplinares, e baseada no seu potencial integrador para gerar novas respostas e questionamentos sistêmicos) que desse conta da interação *Meio Ambiente e Sociedade*, surge a intenção de identificar e analisar, especificamente, o acervo de Políticas Públicas<sup>1</sup> desenhadas e executadas no contexto das iniciativas de conservação provenientes da ação estatal (neste caso do Estado Federativo Brasileiro), que tenham, como contexto, o meio ambiente urbano.

Como a figura do Estado é um termo complexo e uma entidade muito ampla, passível de estudos sob diversos temas e enfoques, a presente dissertação pretende ser espacialmente explícita para permitir a ancoragem precisa da pesquisa em uma figura político-administrativa do nível local, como são os Municípios brasileiros, que por sua natureza jurídica possuem o dever legal de gerenciar os aspectos ambientais e urbanísticos nos seus territórios (CARDOSO e BUZAGLO, 2011).

Além disso, como a agenda de investigação proposta é orientada também por uma preocupação em chegar a conhecer e compreender a forma e dinâmica do modelo de desenvolvimento inserido nas Políticas Públicas ambientais, há uma exigência metodológica para delimitar também a escala temporal de análise, com a

---

<sup>1</sup>Conforme William Dunn *apud* Olavarría Gambi (2007), a análise das Políticas Públicas é uma disciplina profissional orientada à compreensão e a solução de problemas; que se nutre de teorias e métodos diversos, assim como dos avanços das disciplinas científicas e das ciências sociais. Cabe destacar que esta será a definição usada para a contextualização geral do tema, aprimorada fundamentalmente no capítulo 4. Sugere-se ver Olavarría Gambi Mauricio, *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo No. 11 – 2007. Santiago de Chile. INAP, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Disponível em: <[http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politiclas\\_Publicas.pdf;jsessionid=45BB4E76A88DE339968F30E540A72DC9?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf;jsessionid=45BB4E76A88DE339968F30E540A72DC9?sequence=1)>. Acesso em: 15 de março de 2013.

finalidade de distinguir o que pode ser uma tendência de uma particularidade. Isto, como é evidente, precisará da incorporação de certa profundidade histórica como pano de fundo.

Com base nestes fatores e interesses, além da vontade de abranger um contexto político-administrativo que contemplasse variáveis como: i) seguir a lógica central de ser um Município onde convergem interesses regionais além dos particulares; ii), ser um local em processo de desenvolvimento e iii) contar com atributos ecológicos importantes, considerou-se o Município de Piraquara, localizado a leste da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) no Estado do Paraná, como o espaço mais adequado para o desenvolvimento desta pesquisa.

O Município de Piraquara, situado a leste da capital paranaense, presenciou um elevado – e desordenado – crescimento populacional, iniciado na década de 1980 e, em particular, segundo estudos, entre os anos 1996-2000<sup>2</sup>; porém, para fins oficiais e censitários, conserva ainda um número significativo de população rural, quase 50% do total<sup>3</sup>. A sua característica mais marcante, desde a criação da RMC, é a presença de espaços de proteção ambiental determinados por lei, como alvo de ações de conservação ambiental por parte do Estado<sup>4</sup>.

Este é o caso dos mananciais da bacia hidrográfica do Rio Piraquara<sup>5</sup>, pertencentes à denominada Área de Proteção Ambiental (APA) de Piraquara, instituída no ano 1996, mediante Decreto Estadual nº 1754, com o intuito de regulamentar a ocupação e o uso do solo, assim como as atividades humanas que ali se desenvolvem.

---

<sup>2</sup> O índice de crescimento populacional para este período foi de 8.53% por ano. Dado do COMEC referenciado em: Urbanização em áreas de mananciais hídricos, estudo de caso Piraquara - Paraná. COSTA *et al.* (2008). Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_Art.s/cm19\\_127.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_Art.s/cm19_127.pdf)> Acesso em 22 de Maio de 2013.

<sup>3</sup> Sugere-se, para ampliar esta informação, ver quadro 3: População Total Urbana e Rural dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba, inserido no Capítulo 3, p.120.

<sup>4</sup> No ano de 1996, foi criada formalmente a APA Estadual de Piraquara através do Decreto No. 1754; porém, desde o ano de 1973, as áreas de mananciais de Piraquara que suprem de água potável a uma boa parte da região já eram de interesse público por parte dos órgãos planejadores. “No contexto da gestão do espaço metropolitano, Piraquara constitui um importante componente desde a década de 1970, com o advento da Lei Complementar Federal Nº 14 do dia 08 de Junho de 1973, que cria a RMC. O Município foi objeto de um dos primeiros planos diretores promovidos pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), o qual visava à organização territorial e à garantia da qualidade hídrica. Inserido no Subsistema Leste Regional, onde se situam os principais mananciais de abastecimento hídrico da RMC, para Piraquara foi prevista a preservação ambiental como cenário para o seu futuro” Hardt, 2004 *apud* COSTA *et al.* (2008, p. 229).

<sup>5</sup> No seu território, existem os reservatórios Piraquara I (Caiguava), Piraquara II (Consórcio Paranasan) e parte do reservatório do Iraí, responsáveis por aproximadamente 70% da água distribuída à RMC. *Ibid.* p. 231.

A gestão pública municipal de Piraquara – como será analisada nesta dissertação – não é alheia aos desafios e paradigmas vigentes ao redor do papel do Estado contemporâneo. Porém, em particular, ela encontra-se grandemente influenciada pela proximidade e dinâmica da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), que imprime características e limitantes complexos e não sempre positivos sobre a ação do Poder Público, como a pressão pelo uso do solo para adensamento urbano ou industrial; a exploração excessiva dos atributos naturais e a consequente perda da biodiversidade e do patrimônio histórico e cultural associados a eles, entre outros fenômenos (COSTA *et al.* 2008).

Processos deste porte, tanto em escala global quanto local, obrigam à pesquisa acadêmica e aos formuladores e executores de Políticas Públicas a pensar em como lidar com as causas e as consequências dos problemas socioambientais dos nossos dias e em como melhorar substancialmente nossa capacidade de resposta, partindo de instrumentos de política que sejam socialmente aceitáveis e competentes, assim como responsáveis com o meio ambiente (MORÁN, 2011), notadamente na sua interface com os espaços urbanos.

Portanto, identificar, caracterizar e analisar as Políticas Públicas socioambientais do período de 2006 a 2012<sup>6</sup>, com influência sobre a APA Estadual de Piraquara, visando reconhecer – através da análise de conteúdo – como está equacionado nelas o desenvolvimento urbano sustentável é a questão norteadora desta pesquisa.

Em consonância, o objetivo geral é identificar e analisar o acervo de Políticas Públicas socioambientais elaboradas e executadas no período de 2006 a 2012 com influência sobre a APA Estadual de Piraquara. Assim, os objetivos específicos desta pesquisa procuram:

---

<sup>6</sup> Esta ancoragem temporal foi escolhida por considerar-se significativa, integral e atualizada à iniciativa adiantada pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), e às Secretarias estaduais e Municipais do Paraná, em associação com instituições governamentais, como o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural e a Companhia de Habitação do Paraná COHAPAR, dentre outros, que deram origem ao documento Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do ano 2006. Como instrumento de planejamento regional e apoio à gestão pública, que define as estratégias de ordenamento territorial e de ocupação dos solos, a distribuição de funções urbanas e rurais e as orientações para promover o desenvolvimento sustentável da RMC, ele se constitui num documento – e um momento essencial para todos aqueles estudos e análises que procuram o entendimento das condições atuais e das tendências futuras das Políticas Públicas socioambientais regionais.

1. Identificar, a partir dos níveis político-administrativos: federal, estadual, municipal, e metropolitano inclusive<sup>7</sup>, o acervo de Políticas Públicas socioambientais do período 2006 a 2012, com influência sobre a APA Estadual de Piraquara.
2. Construir um mapeamento dos instrumentos da ação estatal desta área no período já citado.
3. Analisar e interpretar, através da análise de conteúdo, como está inserida, ou não, a visão de Desenvolvimento Sustentável nas Políticas Públicas socioambientais do período 2006 a 2012 na APA Estadual de Piraquara.

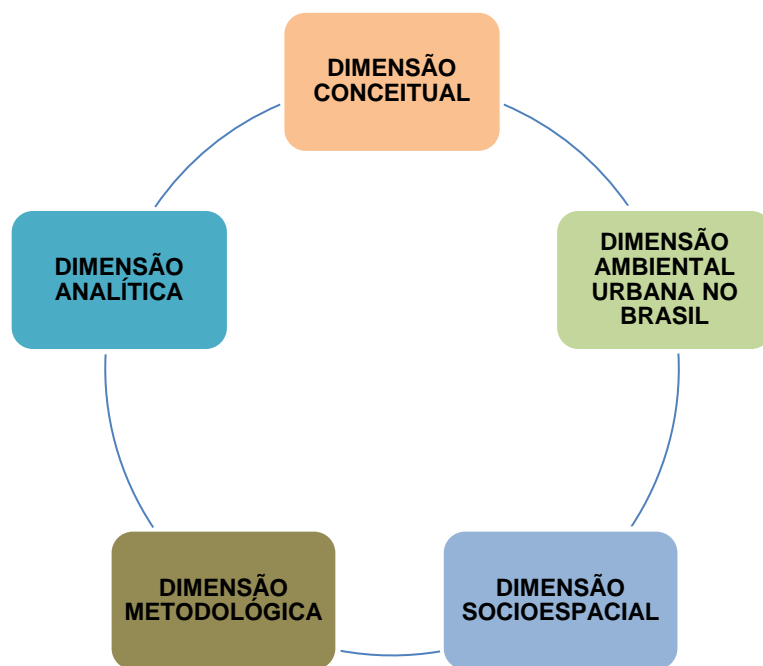
É importante salientar que esta pesquisa caracteriza-se como um estudo teórico e qualitativo sobre o conteúdo das Políticas Públicas socioambientais que, dentro do período 2006-2012, têm tido como alvo a APA Estadual de Piraquara, para identificar elementos que possam subsidiar análises envolvendo o Desenvolvimento Sustentável e o exercício das ações estatais no âmbito do Estado de Direito Ambiental.

Nesse contexto, os documentos de caráter regulatório (como leis e decretos) mostraram-se oportunos, dada sua relevância no cotidiano da administração pública e sua relação com a produção de diretrizes e critérios na gestão ambiental urbana desta unidade de conservação. Em consonância com este cenário, a metodologia de Análise de Conteúdo considerou-se como a mais eficaz para desenvolver o trabalho investigativo, especialmente, porque através dela se tem um instrumento de verificação que permite ao pesquisador elucidar questões diretamente relacionadas ao objeto de estudo - quando este se encontra representado e produzido fundamentalmente através de documentos - bem como as características e conjunturas que o envolvem, possibilitando confirmar hipóteses e questões de pesquisa.

Esta dissertação foi organizada em cinco Dimensões - além desta introdução e das considerações finais-, as quais aparecem na ordem do pensamento e do aprendizado com que foi se tecendo cada tema que compõe o todo da proposta. Estas dimensões articulam-se umas com outras da seguinte forma:

---

<sup>7</sup> Também será tomado em consideração o nível metropolitano enquanto orientador e integrador de processos de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum da RMC, através da formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado do ano 2006.



Assim, o primeiro capítulo, denominado Dimensão Conceitual, aborda os matizes do encontro inicial com o tema de pesquisa. Conceitos e temas como o papel do Estado de Direito Socioambiental, as competências ambientais do Estado Federativo, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, a caracterização das Unidades de Conservação e das Regiões Metropolitanas, entre outros eixos temáticos, são aproximações necessárias para o embasamento da dissertação.

O segundo capítulo, denominado Dimensão Ambiental Urbana no Brasil, pretende inserir a pesquisa num marco compreensivo macro, no qual possam ser abordadas temáticas como a dinâmica das cidades no Brasil contemporâneo, o surgimento e evolução das Regiões Metropolitanas, assim como o entendimento dos processos de metropolização. Todos estes elementos, condições e particularidades que marcam a gestão ambiental urbana no país, e que contribuem no exercício reflexivo transversal ao presente trabalho.

O terceiro capítulo chama-se Dimensão Socioespacial e nele se expõe, de forma geral, o conjunto de atributos antrópicos e naturais que caracterizam a Região Metropolitana de Curitiba e o Município de Piraquara e que delimitam possibilidades e propõem desafios no desenho e execução de ações institucionais em prol do Desenvolvimento Sustentável.

O quarto capítulo trata da Dimensão Metodológica, com a finalidade de expor as escolhas metodológicas com as quais foram desenvolvidas as análises,

aprendizados e considerações que estruturaram todo processo dissertativo. Estes aspectos metodológicos como será visto, estão pautados numa aproximação fundamentalmente qualitativa, baseada na revisão seletiva e exaustiva do material literário e normativo pertinente ao tema.

Uma vez delimitado o universo de análise, o quinto capítulo, intitulado Dimensão Analítica, investiga, no acervo de Políticas Públicas socioambientais do período 2006 a 2012, para cada nível político-administrativo do Estado Brasileiro, que tenham influência ou potencial de incidência sobre a APA Estadual de Piraquara, o equacionamento do conceito Desenvolvimento Sustentável, através da metodologia de Análise de Conteúdo e das categorias de estudo aprimoradas ao longo do trabalho.

Por fim, as Considerações Finais trazem explicitadas e consolidadas as evidências e resultados da aplicação das estratégias de observação e da análise à luz dos alvos e interesses que marcaram a escolha deste cenário acadêmico e objeto de estudo.

## 1. DIMENSÃO CONCEITUAL

Antes de tecer reflexões sobre o papel do Estado e das Políticas Públicas urbanas de caráter socioambiental ou das responsabilidades dos diferentes níveis de governo sobre a gestão ambiental – questões que darão suporte aos próximos conteúdos – é importante fazer uma aproximação à combinação de alguns dos diferentes momentos e elementos que abriram o espaço para pensar a questão ambiental e o Desenvolvimento Sustentável, por serem estes fatores de grande importância e de urgente incorporação à agenda pública dos Estados nos nossos dias.

Serão privilegiados, nesta dimensão conceitual, temas como a *justiça ambiental*, o *meio ambiente como bem jurídico*, o *Art. 225 da Constituição Federal Brasileira* e as principais correntes de pensamento que abordam o tema de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, serão feitas considerações sobre as cidades e os espaços urbanos como epicentros e desafios para o desenvolvimento urbano sustentável.

### 1.1 CORRENTES DO PENSAMENTO AMBIENTALISTA E DA SUSTENTABILIDADE

Há um relativo consenso na sociedade quanto à necessidade de lidar com as causas e as consequências de processos globais e locais, como o gradativo aquecimento do planeta, a escassez de água ou a perda da biodiversidade, por exemplo, que têm impactado a lógica cotidiana do ser humano, passa pelo âmbito empresarial e da mídia, e chega aos cientistas e governantes, em maior ou menor medida.

Contudo, há diferenças substanciais nas concepções sobre como levar a cabo esta tarefa e garantir, ao mesmo tempo, um desenvolvimento que possa ser *efetivamente* sustentável. Na compreensão de Foladori (2001) e Pierri (2001), estas diferenças se referem à dimensão (social, ecológica ou econômica) que se considera central, ou o que (e como) se deve sustentar (a economia, a natureza *externa* ou a sociedade) e como estes elementos se articulam e se subordinam ao objetivo central.

É necessário destacar, para nosso empreendimento, que as distintas posições também atribuem papéis diferentes ao Estado e se sustentam em diferentes leituras sobre a questão política e democrática, a participação social e a equidade.

Será abordada inicialmente, a noção de Desenvolvimento Sustentável por meio dos seus antecedentes e reconstruções no tempo. Tomando como base fundamental a tipologia apresentada por Foladori (2001) e complementada por Pierri (2001) e Chang (2004), buscando acrescentar alguns elementos, ao final da seção, do debate sobre o papel do Estado para nutrir a análise das políticas que pretendida.

A Figura 1 ilustra a dimensão privilegiada por cada uma das correntes de pensamento em estudo, sendo que as que se encontram mais ao centro assumem e fazem parte do debate sobre o Desenvolvimento Sustentável, e as que estão mais à margem não participam ativamente dele.

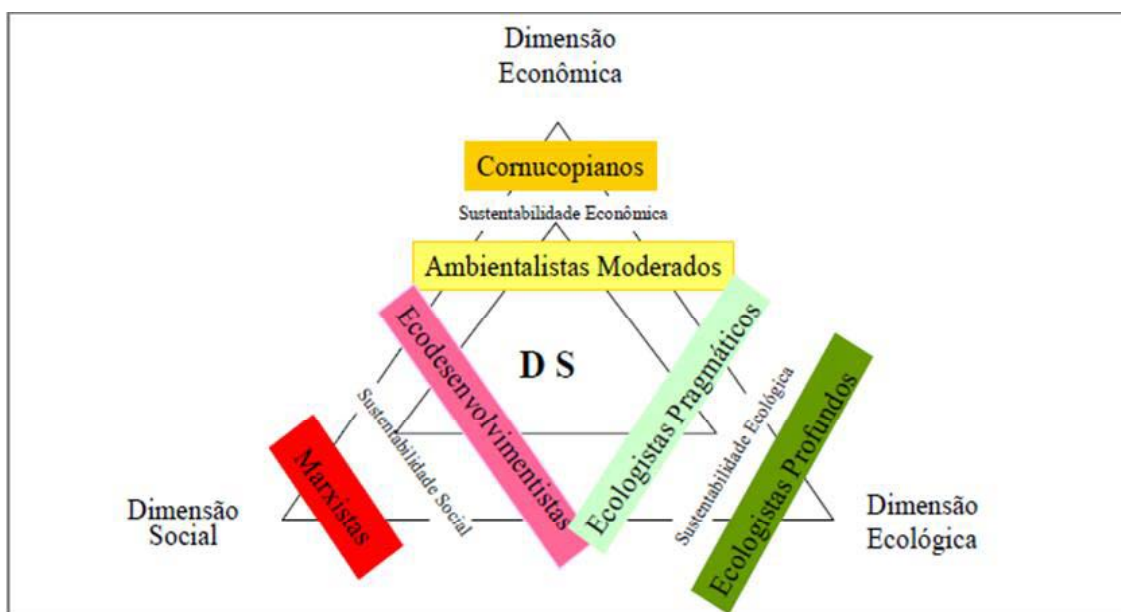


Figura 1: Dimensões da sustentabilidade e correntes do pensamento ambientalista. Fonte: Chang (2004).

Como ponto de partida, encontram-se os que privilegiam a sustentabilidade ecológica, chamados de *ecocentristas*, que se dividem em dois extremos: os *ecologistas profundos* ou *radicais* e os *ecologistas verdes*. Para os ecologistas profundos, a ética antropocêntrica das culturas ocidentais modernas é a fonte da crise ambiental; assim, propõem uma bioética que considere todas as formas de



vida como possuidoras de valores intrínsecos e iguais. Para eles, o caminho para a transformação encontra-se na revisão e mudança da ética individual, afastando-se do debate sobre Desenvolvimento Sustentável, por considerar que é uma forma a mais de usar indiscriminadamente a natureza. Os ecologistas profundos consideram também necessária uma diminuição populacional, somada a uma reorientação nas condutas humanas, para que rejeitem o consumo excessivo em nome do progresso e da qualidade de vida (CHANG, 2004).

Já os ecologistas verdes centram sua crítica no crescimento econômico e populacional que pressionam os recursos naturais, sendo os principais promotores das teorias neomalthusianas, as quais são posicionadas como a superação da problemática ambiental (FOLADORI, 2001). Esta linha de pensamento concorda com a busca pela adoção de tecnologias mais eficientes, energia renovável e limpa e redefinir as necessidades da sociedade (CHANG, 2004).

Frey (2001) ressalta como esta abordagem ecológica do Desenvolvimento Sustentável tende a aplicar estratégias de tipo técnico que devem ser desenvolvidas com um alto grau de centralidade por parte do Estado, dando ênfase a um planejamento integrado, ao emprego eficiente de recursos e a soluções tecnicamente eficientes. Sob este ponto de vista, a questão da proteção da natureza não é uma questão entre tantas, sobre a qual se pode meramente deliberar de maneira política, conforme as condições de percepção, de interesse e de poder<sup>8</sup>. Ao contrário, seria não só ideal, mas necessário que todas as políticas e atividades do sistema político e da sociedade fossem subordinadas às exigências da sustentabilidade da natureza.

A corrente antropocêntrica, por outro lado, de acordo com os aportes de Foladori (2001) e Chang (2004), divide-se entre *tecnocentristas* e *críticos*. Os primeiros privilegiam a sustentabilidade econômica, enquanto estes, a sustentabilidade social. A sustentabilidade econômica pressupõe a manutenção da produção material, que não está necessariamente atrelada ao desenvolvimento, mas

---

<sup>8</sup> Ainda de acordo com Frey (2001), ao serem aplicadas ao sistema da democracia liberal existente, tais soluções, supostamente eficientes do ponto de vista técnico, acabam por esbarrar com frequência nos diversos interesses que se articulam no processo político e tendem a levar a uma dominância quase absoluta dos tecnocratas no processo de decisão, mostrando os limites das noções de planejamento como solução técnica para os problemas ambientais.

sim a um movimento constante de lucros para o capital, pois seu contexto é precisamente a economia de mercado<sup>9</sup>.

Segundo Foladori (2001) e Chang (2004), os tecnocratas subdividem-se em dois grupos: os *ambientalistas moderados* e os *cornucopianos*. Os ambientalistas moderados reconhecem a existência de problemas entre o desenvolvimento e o meio ambiente, que podem ser melhorados a partir da implantação de políticas específicas em diversas frentes. Conforme Chang (2004), para este grupo, as causas do mau uso dos recursos naturais são decorrentes das falhas do mercado, que não consegue detectar e administrar com eficiência onde há escassez, seja pela falta de direitos de propriedade, seja pelo estabelecimento de preços inadequados. Assim, os danos ambientais causados pela atividade econômica ficam fora do mercado, sendo consideradas meras externalidades, devendo ser internalizados para que os agentes ajustem o uso à sua real disponibilidade (pela via dos preços, taxas ou multas geralmente). Acreditam, além disso, nas soluções técnicas para os problemas; soluções que, nesta ótica, devem ser promovidas pelo Estado, visando-se o crescimento econômico para financiar as soluções técnicas e distribuir a renda.

O que não fica claro nesta perspectiva é como o livre mercado, que até então tem sido protagonista da desigualdade social, pode gerar equidade pela via dos preços, por exemplo, sendo que a pobreza e a iniquidade são também causas de deterioração ambiental.

Como pontua Frey (2001), o desejo de alcançar mudanças substanciais sem levar em conta mudanças estruturais nos processos políticos e institucionais que regulam a propriedade, o acesso e uso dos recursos naturais e a distribuição da riqueza determinam o espírito da concepção de Desenvolvimento Sustentável defendida pela Comissão Mundial (do Relatório Brundtland, base do pensamento do ambientalismo moderado). Corre-se o risco, com a perpetuação deste modelo em discursos políticos, nas orientações de Política Pública e de Educação Ambiental, e no modelo de relação do homem com a sociedade promovido a todo nível, de

---

<sup>9</sup> Complementando esta tese, é interessante lembrar que, dentro das teorias clássicas e neoclássicas da economia, segundo Calegare e Silva (2011), o meio ambiente é considerado basicamente seguindo três aspectos: a) como fonte de matéria prima utilizada como insumo (renovável ou não) nos processos de produção, b) como ponto de absorção de dejetos e efluentes da produção e do consumo de bens e serviços; c) outras funções, como suporte da vida animal, vegetal, lazer e a função estética.

somente continuar esverdeando a narrativa dos tempos atuais enquanto a crise ambiental avança velozmente, sem claras perspectivas de melhora.

Os cornucopianos, por sua vez, negam a existência da crise ambiental, afirmando não haver provas suficientes para afirmar isto ou argumentando que os problemas não são tão graves como se quer fazer acreditar. Acreditam na ciência como fonte das soluções técnicas e na capacidade do mercado para otimizar os usos dos recursos através dos preços; é por isto que consideram que, quanto mais livre o mercado, melhor ele fará seu trabalho de alocação de recursos. Este discurso é fortemente neoliberal e contra a atuação do Estado nas questões ambientais. Relatórios como “Resourcefull Earth”, publicado em 1984 por Simon e Kahn, foram pioneiros na defesa desta posição, pois postulam a capacidade ilimitada do aprendizado humano, bem como a substituição e adaptação dos recursos às demandas da sociedade (CHANG, 2004).

Os antropocentristas críticos, por sua vez, enfatizam a sustentabilidade social, baseados em que os problemas ambientais são decorrentes da ordem social e econômica imperante. Seguindo Foladori (2001), essa corrente tem como origem as correntes humanistas do pensamento social. Suas premissas perpassam pela necessidade de transformação da ordem dominante e posicionam, como centro do debate, a satisfação das necessidades da maioria (CHANG, 2004). De acordo com Pierri (2001) e Chang (2004), os antropocentristas críticos incluem pelo menos três subgrupos: os *ecodesenvolvimentistas*, os *ecologistas sociais* e os *marxistas*.

A concepção *ecodesenvolvimentista*, de acordo com Pierri (2001), postula, essencialmente, a necessidade de outras formas de desenvolvimento. Foi concebida, inicialmente, na década de 1970, pelos países não-alinhados, num período de polarização política e ideológica entre o projeto socialista e capitalista no mundo inteiro. Sua primeira formulação surge nas pré-conferências realizadas antes da Conferência de Estocolmo, com destaque para o Informe Founex, lançado em 1971, onde surge o conceito de *meio ambiente humano*, consolidado a partir de 1973. A autora afirma que, embora seja comumente confundido com o *Desenvolvimento Sustentável*, sendo tomados como sinônimos inclusive, o *ecodesenvolvimento* apresenta uma concepção de desenvolvimento distinta. Sua perspectiva é marcada por uma ótica “terceiro-mundista” e pelo repúdio à

dependência cultural e técnica, além de buscar o desenvolvimento das potencialidades ecológicas de acordo com as possibilidades das distintas regiões.

Pierri (2001) critica, assim, a equiparação do desenvolvimento enquanto crescimento econômico, os padrões de consumo dominantes e a atitude predatória sobre os recursos naturais, bem como se opõe também as visões catastróficas, defendendo uma produção e um desenvolvimento voltado à satisfação das necessidades básicas. Tal perspectiva tem Ignacy Sachs como seu maior representante. Por fim, defendem o desenvolvimento de tecnologias locais e alternativas e uma nova forma de integração entre os espaços rural e urbano.

Conforme Frey<sup>10</sup> (2001), a perspectiva do ecodesenvolvimento também tem foco no planejamento, mas diferentemente das abordagens ecologistas (convencionais, para ele, já que também situa o ecodesenvolvimento numa abordagem ecologista), sua perspectiva é um planejamento desde a base, de escala local e que contemple a participação popular como elemento central. Valoriza assim a democracia como um instrumento para alcançar um novo modelo de desenvolvimento, o que para Frey (2001) é distinto de posições que ele chama de teorias da política e da participação para a construção da sustentabilidade, que tomam como ponto de partida o debate sobre a democracia.

Muitas críticas têm sido feitas à noção de ecodesenvolvimento. Uma das mais severas aponta que ela constitui-se numa noção sem método, uma vez que não possui método científico que oriente as visões fragmentárias das diferentes ciências que a compõem (CALEGARE e SILVA, 2001). Pierri (2001) aponta que essa insuficiência teórico-política faz com que esta proposta funcione mais como um modelo técnico-instrumental de desenvolvimento local do que como uma proposta política de mudanças sociais profundas.

Num outro momento (décadas de 1950 e 1960), e com uma proposta diferente, encontra-se a *ecologia social*, que tem como principal expoente a Murray Bookchin. Esta é uma corrente que propõe ir além do ecocentrismo dos ecologistas radicais, que culpam a humanidade como tal – especialmente os mais pobres e a explosão demográfica destes – pela crise ecológica, sem levar em conta os grandes

---

<sup>10</sup> Diferentemente da classificação feita por Foladori (2001) e complementada por Pierri (2001) e Chang (2004), ou seja, a compreensão do ecodesenvolvimento como uma posição de tipo antropocentrismo, Frey aponta o ecodesenvolvimento como uma posição ecologista. Contudo, como sua ênfase está principalmente fundamentada no atendimento às necessidades humanas, mas atendendo a critérios ecológicos, adere-se à visão da tipologia aqui empregada.

interesses corporativos e do capital financeiro os que depredam em maior medida os recursos do planeta. Também se afastam do antropocentrismo, negando a premissa que justifica a dominação do homem sobre a natureza e do homem pelo próprio homem, chegando a considerar a natureza como modelo ideal que deveria ser seguido pelas sociedades para encontrar através da solidariedade e trabalho conjunto a democracia e a promoção da propriedade comunal. Com base no pensamento anarquista, propõe a substituição do mercado e do Estado por comunidades autogestionadas de pequenos produtores independentes, atados por relações de cooperação (PIERRI, 2001).

Por fim, os marxistas entendem a crise ambiental como causada pela forma histórica que as relações de produção têm tomado na sociedade capitalista, na qual a atividade produtiva se faz privadamente com o objetivo de maximizar os lucros. Esta busca incessante leva ao aumento crescente da produção e do consumo e, por sua vez, demanda cada vez mais recursos naturais que geralmente não são renovados com a velocidade necessária para sua continuidade e existência.

Assim, como pontua Foladori (2001a), ao invés de limites externos ao desenvolvimento, trata-se da forma de utilização dos recursos naturais e de sua velocidade, invertendo a equação tradicionalmente aceita que coloca os limites físicos anteriormente à forma de produção e consumo desses recursos. Para os marxistas, a superação da crise ambiental exige a superação do próprio sistema capitalista, rumo a uma sociedade em que se garanta a gestão social dos meios de produção e do processo produtivo, visando à satisfação das necessidades da maioria, pois ainda que o sistema capitalista possa encontrar soluções técnicas para os problemas ambientais, é incapaz de eliminar a pobreza e a desigualdade, intrínsecas a seu modo de funcionamento.

Como destaca Pierri (2001), existe uma confluência, em termos das políticas ambientais realmente existentes, entre o ambientalismo moderado e o ecologismo, ainda que estes tenham pontos de partidas distintos, derivados do caráter técnico que atribuem à questão, enfatizando o eixo ecológico-econômico. Trata-se de saber quanto capital natural conservar e das possibilidades de substituição e complementaridade entre capital natural e capital produzido pelo homem. O eixo social, ainda que seja levado em consideração por ambas as correntes, uma vez que atribuem à pobreza um efeito de degradação ambiental, figura subordinado às

outras dimensões. Não se põe em questão as desigualdades fundamentais nem os processos que as produzem, postulando não sua erradicação, mas o alívio destas em função da manutenção da sustentabilidade ecológica.

Na prática, desde a segunda metade do século XX, têm-se apresentado diferentes momentos emblemáticos, que conduziram ao rompimento dos contornos tradicionais da compreensão do planeta no seu conjunto, seus atributos naturais e sua capacidade de suporte da vida, no marco de um ritmo cada vez mais acelerado de produção e de consumo.

O tempo histórico específico, que motiva e faz visíveis estas mudanças, varia amplamente na literatura sobre a questão ambiental. Para Foladori (2001), por exemplo, esse momento está marcado pela catástrofe da bomba atômica de Hiroshima, durante a segunda guerra mundial; para Bursztyn e Bursztyn (2012), o divisor de águas foi a crise energética da década de 1970. Vale a pena lembrar, neste ponto, que, para alguns teóricos, ainda não há uma real incorporação da questão ambiental no mundo atual; eis, por exemplo, a postura do economista Daly (1991), que explica que a economia dos recursos naturais, tanto como a do meio ambiente, não têm muita influência sobre a corrente predominante na economia, mas sim um papel subordinado. No mesmo sentido, encontram-se os aportes de Nicholas Georgescu Roegen, estudados por Cechin (2010), ao considerar que o sistema econômico não é uma totalidade, mas sim um subsistema de um sistema maior, geralmente chamado de *meio ambiente*. Parte deste retrocesso na discussão vem dos defensores da questão ambiental, pois, do interior dos mesmos pressupostos teóricos que as disciplinas tradicionais manejam e das coordenadas políticas dominantes, não os questionam e não analisam seus pontos fracos face às problemáticas de destruição do meio ambiente.

Embora ações estatais com foco no meio ambiente não sejam novas, apresentou-se, a partir das diferentes alternativas e discussões sobre o pensamento ambiental e o conceito de desenvolvimento, um avanço significativo (como será abordado no item sobre Políticas Públicas), na interiorização e institucionalização de algumas das dimensões que expressam os problemas ambientais<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Como definição e compreensão simples e prática do termo *Problema Ambiental*, será utilizada a noção oferecida por FOLADORI G. (2001:103), segundo a qual: “Todos os problemas ambientais referem-se aos impactos humanos sobre o meio ambiente, decorrentes do processo de produção”. Porém, com a finalidade de complementar esta noção, no marco do Estado de Direito Socioambiental, um dos fundamentos teóricos do presente trabalho, Canotilho (2005) *apud* Morato Leite *et al.* (2012), aponta duas categorias dos problemas

contemporâneos. Estes problemas ambientais devem ser atendidos oportunamente pelo Poder Público, através de políticas, programas e projetos que garantam o bem-estar dos cidadãos. O Estado é, neste sentido, o primeiro encarregado de instaurar uma sociedade moderna e, conforme os ensinamentos de Faletto *apud* Lechner (1992), é também o executor de um modelo de desenvolvimento específico e legitimado através da ação política na democracia, para essa sociedade no seu conjunto.

E é precisamente a configuração das reflexões acadêmicas e das preocupações sociais sobre a degradação do meio ambiente e a cada vez mais próxima possibilidade de um esgotamento total das formas de vida no planeta, incluída a do ser humano, que têm conduzido o Estado a transitar para uma nova dimensão de direitos fundamentais. Esta nova compreensão abrange os aprendizados do Estado Liberal de Direito, com foco na realização *da liberdade dos indivíduos*; e os do Estado Social de Direito, que procura a realização *da liberdade entre os indivíduos*, que se traduz em novas articulações e desenhos ao interior do Estado.

Morato *et al.* apontam:

A complexidade dos problemas ambientais emergentes tem compelido o Estado a promover mudanças substanciais nas estruturas da sociedade organizada, apontando caminhos e apresentando alternativas que sejam mais compatíveis com a preservação dos valores ambientais (FERREIRA, 2008). Nesse mesmo sentido, Leite (2003) assinala que a crise ambiental torna cada vez mais aparente a necessidade de reformulação dos pilares filosóficos de sustentação do Estado. O que pressupõe inevitavelmente a adoção de um modelo de desenvolvimento apto a considerar as gerações futuras e o estabelecimento de uma política fundamentada no uso sustentável dos recursos naturais. (MORATO LEITE *et al.* 2012: 20).

Essa ótica pressupõe para o papel do Estado um estágio de pensamento político e de ideal de organização social que se fundamenta no respeito pelas gerações futuras e na solidariedade, com um novo modelo de gestão ambientalmente orientada, que recusa o fechamento do horizonte de expectativas, possibilitando a visualização de alternativas e rejeitando a subjetividade do conformismo (MORATO *et al.*, 2012). Neste sentido, no contexto do presente trabalho, a abordagem de maior relevância será aquela focada às ações públicas do

---

ambientais a partir da abordagem do direito socioambiental: uma primeira geração onde a proteção do ambiente estava determinada por seus *elementos constitutivos* – poluição do solo, das águas e do ar – e uma segunda geração onde a relevância está dada aos *efeitos* que superam a simples consideração dos elementos integrativos, como, por exemplo, efeito estufa, mudanças climáticas, camada de ozônio e biotecnologia.

Estado Brasileiro em contextos urbanos de cunho socioambiental e a sua interface com o Desenvolvimento Sustentável, pois, como será visto, elas objetivam influir no papel do Estado, que é essencial na promoção do bem estar social no seu conjunto.

Estes elementos e características posicionam o Estado de Direito Socioambiental muito além de uma mera construção teórica. Imprimem-lhe um mérito próprio no âmbito da proteção jurídica do meio ambiente. Isto se traduz, por exemplo, no fato de que os instrumentos jurídicos e de gestão tendem a ser concebidos e implementados pelo Estado dentro de uma visão integrativa a partir do pressuposto do Desenvolvimento Sustentável, além de na promoção de uma base social participativa e articulada a partir da educação ambiental e a responsabilidade ecológica, que fomente uma relação com o macro bem ambiental baseado na responsabilidade da sua conduta pelo dano ou conservação dele.

Assim, é imputado ao Estado o dever de conter ou reverter todas as consequências negativas sobre o meio ambiente, resultantes fundamentalmente dos processos produtivos, com a finalidade de garantir a todos uma sadia qualidade de vida. Dentre as ações concebidas para tal finalidade – como veremos adiante – encontra-se o planejamento estatal e, em paralelo, a construção de marcos jurídicos e de Políticas Públicas ambientais, como a melhor alternativa para atender aos mandatos de proteção e preservação ao meio ambiente e de oferecer soluções aos problemas ambientais.

## **1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS**

A expressão Políticas Públicas é multidimensional em razão dos vários vértices do fenômeno social que busca definir. Desta forma, as definições encontradas variam conforme o enfoque teórico eventualmente adotado, e o respectivo contexto social e político. As diversas visões e abordagens, entretanto, não devem ser entendidas como excludentes, pois, ao focalizarem diferentes aspectos do fenômeno, permitem a sua melhor compreensão.

Como fenômeno multidisciplinar, a análise e compreensão das Políticas Públicas necessitam do diálogo entre a ciência política, as ciências sociais e humanas aplicadas, assim como a economia e o direito, entre outros campos do



conhecimento<sup>12</sup>. Sobre este último em particular é importante deixar esclarecido que uma visão estritamente jurídica é insuficiente para lidar com o fenômeno, apesar de o direito ser um dos seus elementos constitutivos, pois as Políticas Públicas apresentam, necessariamente, uma dimensão jurídico-institucional, que será tratada no presente trabalho, mas que não esgota a riqueza do tema.

Como disciplina acadêmica nasce inicialmente nos EUA na década de 1950 a partir das reflexões ao redor da produção dos governos. Segundo Parsons (2007) os primeiros passos para um entendimento mais racional da ação estatal deram-se no campo da defesa nacional na Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento da investigação de operações e das técnicas de análise econômica e pouco a pouco foram se estendendo a outras áreas como a educação, planejamento urbano, saúde e transporte.

Na Europa desde um ponto de vista não excludente com o anterior, o governo é um dos focos de estudo, importante sim por ser o produtor por excelência de Políticas Públicas, porém, nunca mais importante que o Estado em si mesmo. Na concepção europeia, estudar Políticas Públicas é estudar a ação do Estado. Autores como Palier e Surel (2005), assim o confirmam quando indicam que inserir-se na órbita deste tema é estudar o *Quê* e o *Como* da ação do Estado, em resposta aos problemas da sociedade.

Não existe uma única nem melhor definição sobre o que sejam as Políticas Públicas. Cada uma das proposições ou posturas que vêm se formulando ou reformulando neste campo do saber, sob o papel das Políticas Públicas, enfatiza em uma – ou algumas -, das múltiplas faces que elas apresentam.

Por exemplo, Grisa (2010) argumenta como, em termos genéricos, para um marxista o principal ator político que influencia na construção e exercício das ações do Estado, ou seja, nas Políticas Públicas, é a burguesia. Para um partidário das teorias neoinstitucionalistas, são as instituições que condicionam as Políticas Públicas, seja na forma de padrões culturais imperantes, seja na forma do aparelho estatal propriamente dito. Já para um analista partidário da perspectiva cognitiva são as ideias, crenças e representações portadas pelos diferentes setores os que

---

<sup>12</sup> Uma aproximação epistemológica às Políticas Públicas mostra uma grande variedade de definições possíveis para este conceito. Não obstante, este grande número de definições na literatura especializada, estudiosos do tema como Gavilanes (2009), após ter consolidado no seu trabalho um total de vinte e nove definições, evidenciou também alguns vazios que induzem a concluir que ainda falta adicionar uma a mais, já que as existentes são muito genéricas ou específicas ou até mesmo incompletas.

condicionam a elaboração das políticas. Por fim, para um autor signatário das redes de Políticas Públicas, seria a negociação com os autores sociais o que influenciaria seu desenho e execução.

Para Souza (2006), apesar de existirem abordagens diferentes, as definições de Políticas Públicas tentam consolidar uma visão holística do tema. Uma visão de que o todo é mais importante que a soma das partes. E que indivíduos, ideias, instituições e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre o peso relativo de cada um destes fatores. Por isso para a autora, uma teoria geral da política pública implica a busca por sintetizar elementos emanados da sociologia, da economia e da ciência política, entre outros campos do conhecimento.

Os teóricos das Políticas Públicas coincidem em afirmar que para o estudo desta disciplina é necessário reconhecer seu caráter complexo. Caráter que se apresenta em função da complexidade dos problemas sociais que as Políticas Públicas tentam solucionar. Por exemplo, Parsons (2007) manifesta que uma das características das Políticas Públicas é a sua orientação na resolução de problemas sociais e estes nunca se apresentam como “caixas acadêmicas pulcras”.

Porém estes dilemas devem ser superados na procura por uma abordagem integral que recolha na medida das possibilidades os aportes mais adequados para a análise proposta no contexto desta investigação. Por isto, o conceito de Políticas Públicas deve atender o objeto de estudo, qual seja, as Políticas Públicas urbanas de cunho socioambiental, que demandam o uso de conceitos e teorias de diversas disciplinas, como a ecologia, a economia, a geografia e a engenharia, entre outras. Esta interdisciplinaridade aumenta a complexidade do enfoque e obviamente das análises obtidas.

A definição de Bursztyn e Bursztyn (2012) supera estas deficiências ao incluir elementos como: a presença estatal, a procura pela solução dos problemas, a participação, os instrumentos, as visões do mundo que têm os atores do que é ou não é problemático e as instituições. Para efeitos do presente trabalho, de acordo com Bursztyn e Bursztyn (2012: 145-146), entende-se por Política Pública:

“[...] Políticas Públicas é um conceito contemporâneo, associado ao Estado moderno, em que o Poder Público é entendido como instancia sob cuja responsabilidade são tomadas decisões em consonância com os princípios da democracia” BURSZTYN E BURSZTYN (2012: 145-146).

Sobre este aporte conceitual, teórico e metodológico, Bursztyn e Bursztyn (2012), também argumentam:

“As Políticas Públicas estão associadas aos processos de decisão referentes aos governos, voltados aos interesses coletivos. Em poucas palavras Políticas Públicas são as ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando a objetivos e fins determinados” BURSZTYN E BURSZTYN (2012: 146).

Complementando estes elementos teóricos a partir de Olavarria Gambi (2007), os critérios que definem então uma política pública são: a) O ator privilegiado nelas é o Estado; b) as Políticas Públicas ativam-se através de autoridades ou instituições revestidas de Poder Público; c) englobam um conjunto de decisões inter-relacionadas; d) apresentam um impacto – positivo/negativo – sobre os diversos atores; e) requerem instrumentos, diretrizes institucionais e/ou legais, organizações e recursos para sua implementação.

Destas contribuições, pode-se inferir que o governo deve estar em condição de levar à agenda política as necessidades identificadas pela sociedade ou propor outras que ele considere necessárias. Mas sempre – pelo menos no modelo ideal -, no marco de um consenso e da participação para que a política pública resultante tenha legitimidade. Esta capacidade governamental aponta a conseguir o que Parsons (2007), identifica como o fim último das Políticas Públicas, quando manifesta que estas devem dirigir-se a realizar a dignidade humana na teoria e na prática ao fortalecimento da democracia.

Esta noção não é excludente com os valores do ordenamento constitucional brasileiro, pelo contrário, é evidente seu alinhamento com estes princípios. Isto é ainda mais notório tratando-se do tema da proteção e preservação da natureza à que está obrigado o Estado por mandato de lei, na procura por cumprir os objetivos estabelecidos no Art. 225 da CF/88<sup>13</sup>. A questão ambiental, contudo, é importante não só por este aspecto, mas pelo valor dos recursos e serviços ambientais como pelas implicações que sobre a sustentabilidade do desenvolvimento humano tem o tipo de relação que se estabelece entre o homem e a natureza.

---

<sup>13</sup> Este aspecto será tratado em detalhe no subcapítulo II, ao comentar os objetivos e natureza do Estado de Direito Socioambiental, a partir do Art. 225 da Constituição Federal Brasileira.

### **1.2.1 As Políticas Públicas e a sua interface com o Desenvolvimento Sustentável e o Meio Ambiente.**

O Estado brasileiro a partir dos seus fundamentos normativos e institucionais tem, entre outras finalidades, a de promover toda uma filosofia e modelo de sociedade no marco do Desenvolvimento Sustentável. Isto não é isolado do saldo socioeconômico deixado pelo século XX. Bursztyn e Bursztyn (2012) colocam na crise energética o momento emblemático para que a ação reguladora do Estado (e as Políticas Públicas em geral) tivesse uma mudança significativa de foco. Por um lado, a proteção ao capital manteve-se, mas por outro a proteção ao trabalho, que passou a ser protegido no final do século XIX, foi relegado a um segundo plano, enquanto cresce a preocupação com a proteção ambiental.

A proteção da natureza, a preocupação com o meio ambiente sadio e com a qualidade de vida, são traços marcantes do século XX (Bursztyn e Bursztyn, 2012). No contexto internacional começam a se debater temas relacionados com, por exemplo: a gestão dos recursos naturais por parte dos países chamados *desenvolvidos* e aqueles *em vias de desenvolvimento*, o comportamento do clima e as fontes de energia.

O momento histórico passou a exigir mais do Estado no seu conjunto, pedindo uma postura mais proativa na realização de condições básicas para a consecução da dignidade humana, a igualdade social e a conservação e preservação da natureza. Neste contexto internacional sugerido, em particular na segunda metade do século XX, o tema do desenvolvimento virou um problema político, que desembocou na criação de políticas estatais visando sua promoção. O conceito de desenvolvimento à época, contudo, estava baseado em torno da perspectiva puramente econômica, sem abranger diretamente aspectos do meio ambiente, saúde ou direitos humanos. Os principais indicadores eram, assim, de natureza econômica, pois desenvolver um país significava implantar uma economia de mercado que pudesse incluir ao menos a maior parte dos seus cidadãos, passando os países industrialmente avançados a representar os modelos a serem seguidos pelos demais (CEPAL, 2010).

A partir do final da década de 1960, com aportes e estudos como os de Cechin (2010) e Mueller (2007), alguns fatores passaram a tornar evidente a necessidade de análise do sistema econômico como imerso num sistema maior,

com o qual interage e ao qual também impacta, qual seja, o meio ambiente. Entre tais fatores encontra-se; a acentuação da poluição que acompanhou a prosperidade pós-II Guerra nas economias industrializadas; as crises do petróleo da década de 1970; e a publicação pelo chamado Clube de Roma, do relatório intitulado "Limites do Crescimento", também conhecido como "Relatório Meadows", em 1972, (comentado anteriormente), que propunha o crescimento zero como solução possível para evitar o colapso ambiental anunciado.

Até então, o sistema econômico era abordado de forma isolada, autocontida, como se o meio ambiente pudesse fornecer recursos naturais sob a forma de matérias-primas ou insumos de maneira abundante e ilimitada; e servir como depósito, também ilimitado, aos resíduos desse sistema (Daly, 1991). Ainda em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, na qual se tornou evidente a resistência dos países em vias de desenvolvimento às conclusões do Relatório Meadows. Para eles apresentava-se com isto uma afetação direta nas suas possibilidades de crescimento. Contudo, apresentou-se neste contexto um ganho significativo, já que a partir dali, por primeira vez, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi declarado formalmente como um direito fundamental do ser humano (direito que posteriormente seria inserido na CF/88 no Brasil).

Em 1980, em estudo intitulado "Estratégia mundial para a conservação", da UICN (*International Union for Conservation of Nature*), foi utilizada pela primeira vez a expressão "Desenvolvimento Sustentável". Ela se tornaria conhecida ao ser inserida em 1987, no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ligada à ONU, também conhecido como "Relatório Brundtland" definindo-o como "*aquele capaz de satisfazer às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades*" (LEUZINGER e CUREAU, 2008). Este relatório adquire importância no contexto desta pesquisa, já que, ele estabelece de forma expressa e detalhada os objetivos a serem procurados pelas Políticas Públicas de desenvolvimento e meio ambiente, após o diagnóstico da comissão, segundo o comenta Freiria (2011), estes são: a) retomar o crescimento como condição para erradicar a pobreza, b) manter o nível da população sustentável, c) mudar a qualidade do crescimento para torna-lo mais justo, equitativo e com menor ênfase nas matérias-primas, d) conservar e

manter a base de recursos naturais, e) reorientar a tecnologia e administrar os riscos, f) atender as necessidades humanas de alimentação, energia, água e saneamento, e, g) incluir o meio ambiente e a economia nos processos decisórios.

A proteção do meio ambiente começa a se tornar, assim, elemento fundamental no processo de desenvolvimento (entendido neste cenário como um processo impulsionado fundamentalmente pela ação do Estado). Essa mesma tendência integrativa, entre política pública, meio ambiente e desenvolvimento encontra-se também na Agenda 21 – que será comentada posteriormente -, documento apresentado durante a ECO92, onde a relação entre direito e gestão ambiental é transversal. O capítulo 8 da Agenda, que trata da integração meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões, por exemplo, define como meta para a sociedade:

O objetivo geral é promover, à luz das condições específicas de cada país, a integração entre as políticas de meio ambiente e desenvolvimento por meio da formulação de leis, regulamentos, instrumentos e mecanismos coercitivos adequados a nível nacional, estadual, provincial e local. Reconhecendo-se que os países irão desenvolver suas próprias prioridades, em conformidade com suas necessidades e planos, políticas e programas nacionais e, quando apropriado regionais. (ONU, 2001:120).

Um dos aportes mais significativos deste documento como parte da narrativa e tessitura entre política pública e meio ambiente é, precisamente, o realce do direito e da gestão de cunho socioambientais na construção de estratégias e delineamentos para o desenvolvimento. Como se pode deduzir, estes não são conceitos que surjam isoladamente, pois, nesta ótica, toda forma de crescimento de um país ou sociedade não-sustentável seria oposta ao conceito de desenvolvimento em si mesmo e ao de conservação e preservação da natureza, ao implicar na redução das liberdades e o bem-estar das gerações futuras.

Assim, vai também se configurando uma concepção do desenvolvimento como apropriação efetiva de direitos, que se apresenta como o indica Sen (2000), na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades dos agentes, ou seja, em expansão das liberdades, sendo esta o principal fim e meio do desenvolvimento. Sachs (2004) confirma esta perspectiva, quando faz referência ao crescimento econômico, o qual ainda que acelerado, não significa desenvolvimento. Com isto, não é suficiente criar estratégias, planos e programas para maximizar o

crescimento do Produto Interno Bruto – PIB de um país -, para que ele se desenvolva, pois o objetivo maior deve ser a redução da pobreza e atenuação das desigualdades, sem depreciação da força de trabalho e fundamentalmente dos recursos naturais.

Sem dúvida, o “descobrimto” da proteção ambiental como novo campo das Políticas Públicas levou a transformações importantes em todos os arranjos tradicionais da ação do Poder Público. Como consequência novos atores políticos (institutos de pesquisa, associações e movimentos ambientalistas, entre outros), inseriram-se como parte do debate ao redor da questão ambiental, reestruturando todo o processo institucional e político (FREY, 2000).

Bursztyn e Bursztyn (2012) apontam nesta mesma direção quando argumentam que, por seu caráter multidimensional, as Políticas Públicas de cunho socioambiental envolvem necessariamente outros atores da sociedade, além do Poder Público. Para estes autores, as atividades produtivas e as associações e organizações da sociedade civil devem estar articuladas à ação do Estado em matéria ambiental. Seja como objeto de regulação (por exemplo, a política agrícola com o marco regulatório ambiental), seja como missão (no caso da educação ambiental, de responsabilidade, por exemplo, das universidades); ou como parcerias de diversa natureza entre setor público e privado.

A partir destes elementos, assenta-se a compreensão que a política pública socioambiental – em específico - é o conjunto de iniciativas governamentais, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não-governamentais e setores produtivos, voltadas à conservação, proteção, uso sustentável e recomposição dos recursos naturais (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012).

Vale esclarecer que o foco neste conceito, a partir do qual se pretende desenvolver a investigação, não é apenas o ambiente biofísico, mas também, o modo como a sociedade e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas. O ambiente construído, que inclui infraestruturas em geral, tanto no campo quanto nas cidades, também faz parte dos alvos da ação do Estado.

Buscando transformar as dimensões do Desenvolvimento Sustentável em critérios objetivos de Políticas Públicas, a CF/88 exerce o papel norteador da proteção socioambiental no Brasil (em associação, por exemplo, com a legislação

infraconstitucional como a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) ou o Sistema de Unidades de Conservação (SNUC))<sup>14</sup>.

### **1.2.2 Tipologia dos instrumentos de política pública socioambiental**

Reiterando os aspectos já considerados, os objetivos enunciados para conseguir um Desenvolvimento Sustentável dependem de vários tipos de ferramentas derivados de várias disciplinas e campos do saber, dentre estes o âmbito jurídico, que através de sua expressão na forma de documentos de caráter normativo, procura integrar estas áreas para a efetivação de dito desenvolvimento. Após percorrer as principais orientações conceituais sobre as Políticas Públicas, e, em específico da sua interface com a questão ambiental e o princípio de Desenvolvimento Sustentável, agora cabe adentrar na esfera técnica que servirá de base para organizar e efetivar a pesquisa na dimensão metodológica e analítica.

Uma política vista de forma geral reúne um conjunto de ações ou estratégias que visam concretizar determinados objetivos e metas e, nesse sentido, a política orienta os processos de tomada decisão tanto no setor privado<sup>15</sup> quanto no âmbito público. No entanto, o conceito de política de caráter socioambiental, usado nesta pesquisa, está intimamente atrelado à figura do Estado. Levando em conta, além disso, que sendo de fonte estatal ela influencia e é influenciada pelo direito, assim como pelo modelo de Estado (liberal, comunista, socioambiental) imperante no momento do seu desenho e execução.

Desde esta perspectiva, as Políticas Públicas urbanas de caráter socioambiental jogam um papel preponderante, devido às possibilidades decorrentes da sua função de definir as alternativas possíveis e os rumos desejados no contexto das relações homem-natureza. Contudo, não é suficiente só regular a questão ambiental para garantir a sua efetiva proteção, premissa esta, que é

---

<sup>14</sup> Neste sentido, é importante esclarecer que desde a década de 1980 existe uma política pública de cunho nacional ambiental no Brasil. Embora somente com a CF/88 foi estabelecida a previsão expressa deste direito como parte do texto constitucional; fato que alguns analistas como Freiria (2011), atribuem precisamente aos acontecimentos internacionais relacionados com a questão ambiental.

<sup>15</sup> As normas ISO são um claro exemplo das orientações em matéria ambiental para o setor privado. Este acervo de normas e regras contém, inclusive, sua própria definição de Política Ambiental, considerando-a como: “uma declaração da organização expondo suas intenções e princípios gerais em relação ao seu desempenho ambiental global, que provê uma estrutura para a ação e definição dos seus objetivos e metas ambientais” NORMA ISO 14001 (2004:3).



abordada de forma transversal no presente trabalho. A materialização das Políticas Públicas deste tipo depende de relações e articulações entre estas e um complexo sistema que engloba fatores técnicos, orçamentários, culturais, políticos, ecossistêmicos, entre outros. Com relação a isto, Freiria (2011) destaca que:

A efetivação das Políticas Públicas ambientais, sintetizada na busca por relações sustentáveis entre as ações humanas e o meio ambiente, passa a exigir além de leis e fiscalização um Estado Gestor Ambiental (D'Ísep, 2009) cujas ações devem refletir a integração entre direito e gestão ambientais e cuja responsabilidade para a efetivação dos seus objetivos é compartilhada com a sociedade. (FREIRIA, 2011:188-189).

Essa procura do Estado (Estado Ambiental de Direito como é o caso do Brasil), por relações sustentáveis entre homem-natureza e a regulação das mesmas, pode-se apresentar em duas vias: a primeira, como uma ação direta no papel de empresário ou provedor, ou, na forma de regulamentações (esta segunda via é o objeto de estudo desta dissertação), mediante diretrizes, políticas, leis e mecanismos de indução. Uma não é excludente da outra, porém, a intensificação no seu uso simultâneo pode acrescentar em demasia o poder estatal e terminar por enfraquecer a institucionalidade no seu conjunto. (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012).

É claro que existe grande diversidade de aspectos desde os quais é viável estudar a natureza técnica das Políticas Públicas. Contudo, a escolha pelo enfoque da regulamentação mostra-se oportuna, no marco dos processos de reestruturação do papel do Estado evidenciados nas últimas décadas do século XX; e que servem como pano de fundo desta pesquisa. Estes processos têm conduzido à redução quase total da presença estatal nas atividades do setor produtivo e de serviços, o qual tem tido um impacto direto sobre o meio ambiente e a forma como têm sido valorizados os recursos naturais, inclusive, concebidos a maior parte das vezes, somente como insumos e matérias-primas da economia, em detrimento do seu valor como suporte da vida no planeta.

De forma quase paralela, têm-se apresentado mudanças no cenário da evolução dos direitos humanos e das demandas sociais ao Estado, como será revisado posteriormente. Estas novas compreensões e desafios têm posicionado - entre outros - o princípio de Desenvolvimento Sustentável como um dos caminhos

possíveis a ser percorrido pela sociedade na carreira por deter ou mitigar a crescente deterioração do meio ambiente<sup>16</sup>.

Visando enfrentar dita deterioração, a Política Pública urbana de cunho socioambiental pode fazer uso de duas estratégias basicamente, por um lado, a implementação por parte do Poder Público de programas e projetos com foco na prevenção, compensação e reparação dos danos ao meio ambiente. Esta estratégia compreende também atividades que estimulem mudanças de comportamento, tais como obras de infraestrutura, recuperação de áreas degradadas e criação de unidades de conservação. Em segundo lugar, estão aquelas ações que têm como objetivo regulamentar e influenciar o processo de tomada de decisões por parte dos agentes econômicos (produtores, consumidores, investidores etc.) que possam impactar o meio ambiente. (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012).

Para a implementação das Políticas Públicas socioambientais nos contextos urbanos e rurais inclusive, o Poder Público dispõe de diferentes tipos de instrumentos. Embora existam classificações diversas, estas apresentam aspectos em comum que sobressaem nas categorias gerais e que serão comentadas brevemente para, a partir de essa base, delimitar conceitualmente a escolha do eixo de estudo com o qual trabalha esta pesquisa articuladamente com a metodologia de análise de conteúdo no seu capítulo Dimensão Analítica.

Segundo Bursztyn e Bursztyn (2012) na tipologia dos instrumentos de política pública socioambiental, destacam-se: os instrumentos econômicos, os quais se apresentam na forma de taxas, direitos de poluição e subvenções. São baseados no princípio poluidor-pagador, a partir do qual o poluidor deve internalizar o custo resultante da poluição por ele produzida. Um grande número de países usa instrumentos econômicos em complementação aos de controle. Estes instrumentos oneram os comportamentos que agridem ao meio ambiente em relação aos que não comprometem a qualidade ambiental.

Também nesta classificação estão os acordos voluntários, que são compromissos ou contratos negociados individuais ou coletivos, que contêm

---

<sup>16</sup> A prática de tais fundamentos e princípios na perspectiva das ações de proteção do meio ambiente mostra que nada adianta ter um arcabouço de legislações socioambientais se não houver uma administração pública eficiente, uma educação ambiental ampla e bem estruturada, recursos financeiros e apoio político (entre outros fatores), que fomentem e realizem ações de conservação e preservação efetiva. Porém, essa aproximação entre lei e realidade a partir destes elementos, ultrapassa os alcances e o cronograma desta investigação e só serão abordados parcialmente.

soluções ou estratégias para reduzir as emissões de poluição e nos encanamentos de descarga das unidades produtivas, combinando instrumentos econômicos e coercitivos. E por último, os instrumentos regulamentares ou coercitivos - também chamados de controle e comando -; trata-se de instrumentos coercitivos que têm incidência sobre os processos produtivos, limitam ou proíbem o lançamento de certos poluentes, regulamentam o uso do solo e dos recursos naturais e controlam atividades, por meio de autorizações, sanções e normas. Alguns destes instrumentos regulamentares podem ser determinados pela legislação e outros podem ser submetidos a padrões ou autorizações, de maneira discricionária.

Este processo não é lineal nem ausente de dificuldades, considerando que o Poder Público é suscetível de falhas, como o anotam Bursztyn e Bursztyn (2012):

Sistemas políticos em que as instituições são frágeis, ou alguns grupos de poder detêm forte influência sobre as decisões públicas, tendem a revelar uma limitação da capacidade do Estado de agir de forma imparcial e efetiva na regulação das externalidades. Há também limitações de acesso à informação no caso de empresas que subestimam ou escamoteiam as suas reais emissões. Nesse caso o Estado fica a mercê de dados que nem sempre são confiáveis e as medidas reguladoras podem ser ineficazes. (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012: 216)

Como anotado, a solidez institucional, os problemas relacionados com a representação democrática, a efetividade na gestão, dentre outros fatores, permitem dimensionar a capacidade estrutural do Estado para produzir e traduzir as mudanças que a sociedade reclama. Caberia então uma pergunta para futuros cenários de pesquisa, que seria: em condições de precariedade política e informalidade institucional, as Políticas Públicas podem efetivamente mudar a vida das pessoas?. Seu papel é particularmente importante no marco deste estudo, já que a abordagem normativa e jurídica da política ambiental no Brasil permite analisar o equacionamento do conceito *Desenvolvimento Sustentável* como embasamento e suporte das ações do Poder Público ao redor da questão ambiental urbana, objetivo principal à luz da análise de conteúdo tomada como metodologia de investigação.

Tendo em conta que várias dimensões passam a serem agregadas à ideia de desenvolvimento, como a social, ambiental, cultural, política, econômica e territorial e a exigir medidas que as promovam em equilíbrio, o subcapítulo seguinte abordará

os fundamentos e fatores que integram o Estado de Direito Socioambiental brasileiro.

### **1.3. ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRO**

A análise dos elementos e características fundamentais de qualquer sistema sócio-político tem, acima de tudo, indiscutível relevância prática, pois permite a visualização global do funcionamento do sistema. Nesta lógica, procura-se que os delineamentos e bases que serão abordados no presente item (os conceitos de meio ambiente como bem jurídico e da justiça ambiental, as competências ambientais e a aproximação aos delineamentos e aportes do Art. 225 da CF/88 e da Lei Complementar 140 de 2011, entre outros), prestem importante auxílio na identificação e compreensão da coerência e articulação dos elementos constitutivos do denominado Estado de Direito Ambiental Brasileiro.

#### **1.3.1 Objetivos do Estado de Direito Socioambiental, a partir do Art. 225 da Constituição Federal Brasileira.**

Do marco do Desenvolvimento Sustentável sugerido ao longo deste trabalho, nasce a idealização de um novo modelo de organização societária, que, pelo caráter político do ser humano, aponta diversos questionamentos sobre o papel do Estado como um dos protetores dos recursos naturais e promotor e regulador das formas de subsistência que salvaguardem o direito ao meio ambiente sadio para as gerações atuais e futuras.

Vale constatar que muitas das funções tradicionais dos Estados modernos, assim como seus aportes teóricos e ideológicos, têm se reformulado ao longo dos séculos XIX e XX; e, em contrapartida, têm surgido novos parâmetros e preocupações que estão em profunda interação com a superação dos problemas ambientais.

Já nos primórdios da fundamentação do novo modelo de Estado de Direito no Brasil, apareceu no horizonte jurídico-constitucional a expressão *socioambiental*, registrando-se a existência de inúmeros e diferentes termos para denominar o novo projeto da comunidade estatal, como: Estado Pós-social, Estado Constitucional

Ecológico, Estado de Direito Ambiental, Estado do Ambiente, Estado Ambiental de Direito, entre outros<sup>17</sup>.

A escolha pela expressão Socioambiental não foi fortuita, já que ela implica a necessária convergência das dimensões social e ambiental num só projeto de desenvolvimento, além de se constituir nos eixos do respeito e da proteção do princípio da dignidade humana. Porém, a introdução desta concepção ética e jurídica da defesa do ambiente na CF/88 não esgota todos os outros princípios e valores do ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, a realização do Estado de Direito Socioambiental vai obrigar à conciliação dos direitos fundamentais em matéria de ambiente com as demais posições jurídicas e princípios constitucionalmente fundados, quer se trate de direitos da primeira geração (como a liberdade ou a propriedade) quer se trate de direitos fundamentais da segunda geração (como os direitos econômicos e sociais).

Nesse caminho, Fensterseifer (2008) ressalta neste contexto a natureza complementar de todos os direitos humanos, situando-os como partes de uma rede interdependente e indivisível com relação a todas suas dimensões e expressões (direito à liberdade, à saúde, ao trabalho, à educação etc.). Não obstante, também adverte sobre a inevitável ocorrência de tensões, derivadas da dinâmica própria da sociedade e sua complexidade.

Tal perspectiva ajusta-se à tese da indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais de todas as diferentes dimensões, mas também, além do tempo atual, de todas as gerações, tanto presentes como futuras. Eis o melhor antídoto, rompendo com qualquer hierarquização ou priorização da realização de direitos humanos em razão da sua categorização ou precedência geracional, em coerência com o interesse do Estado de posicionar o ser humano como centro do Desenvolvimento Sustentável (FENSTERSEIFER, 2008).

Para desenvolver este princípio e conduzir uma proteção do meio ambiente realmente efetiva, estudos sobre o tema no Brasil, entre eles Morato Leite *et al.*, (2012: 23-25), apontam à persecução dos seguintes objetivos:

---

<sup>17</sup> Para aprofundar no conteúdo e características de cada um destes conceitos sugere-se revisar: Fensterseifer T. (2008), Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. Disponível em: <<http://jus.com.br/Art.s/10887/estado-socioambiental-de-direito-e-o-principio-da-solidariedade-como-seu-marco-juridico-constitucional#ixzz2zu8fb9b7>> Acesso em: 24 de Outubro de 2013.

- Fomentar a compreensão do objeto-alvo das ações do Estado: o meio ambiente. O estudo e aprofundamento do conceito de *meio ambiente* permite identificar nele o posicionamento do indivíduo e da sociedade, a partir de um olhar integrativo que incorpore e considere o bem ambiental como um conceito amplo, dinâmico e sistêmico.
- Viabilizar o desenvolvimento de um conceito de direito ambiental integrativo, nos parâmetros enunciados por Canotilho (2004) *apud* Morato Leite *et al.*, (2012). A relação homem-natureza não é plana, e sim denota articulação e dependência. Neste sentido, o direito ambiental deve exercer sua atuação para além dos elementos isolados que conformam o meio ambiente como bem jurídico.
- Incentivar a formação da consciência ambiental sem a qual o exercício do direito ao meio ambiente equilibrado e à participação cidadã nos processos ambientalmente relevantes não poderia se dar. Além disso, a consciência ambiental pode consolidar um sentido de dignidade numa era em que os símbolos e valores dominantes são determinados pelo mercado.
- Cabe ao Estado de Direito Ambiental, também, favorecer a institucionalização de mecanismos de cunho socioambiental, priorizando a gestão de riscos; enfoque com o qual se concebe uma crescente degradação ambiental e se pretende regular os impactos negativos sobre a qualidade do meio ambiente, com o apoio da negociação, a interação e a participação dos indivíduos.
- Fortalecer os enfoques preventivos e de precaução nos instrumentos de gestão e jurídicos que têm como foco a proteção ambiental, superando em particular neste último item, a concepção de que o direito deve apenas controlar os riscos previsíveis e danos evidentes, voltando-se a atender os efeitos cumulativos e combinados oriundos de várias fontes e níveis.

É possível identificar nestes objetivos, duas tendências ou categorias sobre as quais foram projetados: alguns são mais epistemológicos, como os que trabalham na formação e promoção dos conceitos de proteção e preservação ambiental com a finalidade de mobilizar condutas individuais e coletivas em favor destes princípios

(através, por exemplo, da educação ambiental); outros, pertencem a estratégias práticas que devem acompanhar a ação estatal, como mecanismos de formulação, acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas em geral e das Políticas Públicas ambientais em concreto.

O modelo de Estado Socioambiental, como pode ser evidenciado a partir do Art. 225 da CF/88, difere substancialmente do Estado Liberal, já que, conforme Fensterseifer (2008), este não é um Estado Polícia que limita fundamentalmente sua ação a assegurar a existência de uma ordem jurídica de paz, confiante que o livre jogo entre particulares ofereça soluções para os diferentes problemas da sociedade, entre estes os problemas socioambientais.

Ao contrário, o Estado Socioambiental tem um papel ativo que se traduz basicamente em duas dimensões jurídicas políticas relevantes: a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover Políticas Públicas (econômicas, educativas, de ordenamento territorial, entre outras) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados protetores do ambiente de forma a dar expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras.

Assim, a proposta da CF/88 institui um Estado que, longe de ser um Estado mínimo ou reduzido, vira um ator relevante na regulação da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais; neste caso, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável. O princípio do Desenvolvimento Sustentável expresso no Art. 170 (inciso VI) da CF/88, confrontado com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (*caput* e inciso II do Art. 170), também se presta para modificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor da sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais coerentes com o respeito ao meio ambiente (KÄSSMAYER, 2009).

Com relação a um dos principais elementos fundadores do sistema capitalista, a propriedade privada, os interesses do seu titular devem ajustar-se aos interesses da sociedade e do Estado na determinação do exercício do seu direito. A ordem econômica inscrita no Art. 170 da CF/88, tendo em consideração os demais fundamentos constitucionais, expressa a ideia de um capitalismo socioambiental,

capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia privada e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça ambiental (e também social), baseado na realização de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade ambiental) a todos os membros que o dito Estado representa (FENSTERSEIFER, 2008).

Estes ideais fazem parte de outros elementos que perpassam a abordagem da conceituação e objetivos do Estado Socioambiental de Direito, tais como a interpretação do meio ambiente como bem jurídico ou o significado da justiça ambiental; e que devem ser considerados antes de estudar a materialização dos princípios do Estado Socioambiental, na estrutura político-administrativa federativa no país.

### **1.3.2 Meio Ambiente como Bem Jurídico**

O direito pode ser considerado como a narrativa por excelência do Estado, já que ele reflete o tipo de sociedade que tenta organizar, os ideais de desenvolvimento e crescimento, assim como o processo de construção do indivíduo e das comunidades e povos nele contidos. A gestão ambiental – na forma de políticas e programas nacionais e locais, por exemplo – está inserida nesse lineamento e é por isso que a revisão do que é entendido como meio ambiente no âmbito do Estado brasileiro é um passo fundamental para esta pesquisa.

A maioria das constituições na América Latina presenciaram processos reformistas totais ou parciais nas últimas duas décadas do século XXI. Quase todas num contexto de continuidade da democracia, e, no caso do Brasil, houve grande receptividade a este modelo, previamente inexistente por causa da ditadura militar. Emergem com força, nesta etapa, os direitos e deveres sobre o meio ambiente, que ficaram consagrados nestes textos, gerando a formação de estruturas jurídicas e político-administrativas dedicadas ao tema ambiental (CEPAL, 2010).

Como é de se esperar, esta situação não foi fruto do acaso, mas de uma evolução, que, recolhendo as experiências de um Estado protetor dos direitos individuais, baseados nos bens físicos e patrimoniais – fundamento do sentido da propriedade –, desloca-se ao encontro dos direitos coletivos dos povos com relação a outros povos e dos povos para com o meio no qual realizam seus planos de vida.



Segundo Kässmayer (2009), estes novos direitos têm, como característica, serem de natureza difusa e não-exclusiva, já que sua titularidade está nas mãos de todos e não de um indivíduo só – considerando que os sujeitos da sociedade, em genérico, são incontáveis, com a inclusão das gerações futuras. A partir deste paradigma, é óbvio que os direitos da pessoa, como o da propriedade privada e as suas liberdades contratuais, estarão limitados em função do bem-estar coletivo. Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o estabelece o Art. 225 da CF/88, encontra-se acompanhado de um novo matiz derivado da expressão “bem de uso comum do povo” com impactos diretos sobre os conceitos jurídicos, o imaginário coletivo e a gestão pública. O meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser considerado como um bem jurídico, constituído por bens socioambientais que, como seu nome indica, inclui bens tanto antrópicos – a cultura e o meio ambiente artificial – quanto naturais, como a biodiversidade ou a rede de relações para a manutenção da vida nos ecossistemas (KÄSSMAYER, 2009).

Nesta ordem de ideias como definição doutrinária, evidenciam-se os aportes de Silva (2003), segundo o qual o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana e que é reconhecido como um bem protegido pela Constituição ou pela lei. Esta afirmação está em consonância com a definição legal inscrita na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938 de 1981, que versa:

Entende-se por meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas", considerando, ainda, "o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. (Lei 6.938, de 31.08.81, Art. 3º, inc. I e 2º).

A CF/88 pauta medidas e providências que incumbem ao Poder Público assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente “ecologicamente equilibrado”. Além desses meios de atuação, a CF/88 também impõe condutas preservacionistas e conservacionistas, com a finalidade de manter o meio ambiente com as suas características ecológicas o mais originais possível.

Na direção apontada por Silva (2012), o Estado Brasileiro toma consciência de que a qualidade do meio ambiente transforma-se num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização tornaram-se um

imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar da sociedade e as condições do seu desenvolvimento integral, assim como o direito fundamental à vida.

Muitas são as resultantes deste cenário; a mais importante delas é que o Estado (e, conseqüentemente, a administração pública) é protagonista na função de garantidor e protetor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Compreendeu que ele é um valor altamente relevante, acima de considerações como o desenvolvimento, o respeito à iniciativa privada ou o direito à propriedade, que, mesmo sendo garantidos na CF/88, não podem ser superiores ao direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente (SILVA, 2012).

Embora a criação de um âmbito público estatal dedicado à questão ambiental – composto por políticas, organismos, tecnocratas e marcos jurídicos – tenha encontrado forte promoção institucional e orçamentária para desenvolver seu objetivo não só no Brasil, mas também noutros países, a notória degradação ambiental em escala mundial oferece pistas sobre o amplo e tortuoso caminho que ainda deve ser percorrido (MORÁN, 2011).

O avanço entre setores públicos consolidados graças a interesses históricos que não privilegiam a proteção ambiental, ou que subvalorizam o meio ambiente como bem comum de caráter finito, situam-no geralmente não como um bem jurídico exigível e exercível em favor do próprio Estado e sim como uma institucionalidade própria que caminha de forma paralela e até numa posição hierarquicamente inferior, por ser concebida como contrária ao caráter extrativo-expansivo da economia.

Consoante a isso, uma análise da questão ambiental e a sua interface com o Estado; e, em particular, do meio ambiente como Bem Jurídico, deve ser desenvolvida à luz do princípio da Justiça Ambiental, que será abordado a seguir. Conhecer ou tratar estes conceitos isoladamente traz relevância aos aportes da justiça – seu exercício e acesso – como requisito indispensável para a materialização do Art. 225 da CF/88.

### 1.3.3 Noção de Justiça Ambiental

Como dito anteriormente, o meio ambiente como bem jurídico impõe novas tarefas ao Estado de Direito e à sociedade por ele representada (neste caso, a sociedade brasileira), em vista da reivindicação dos direitos das gerações futuras e da equidade intergeracional. Isto implica que, mesmo não estando presentes, os filhos e netos das sociedades atuais possuem também a possibilidade de desfrutar e aproveitar os recursos naturais que estão sendo explorados hoje e que, precisamente por esta razão, não devem ser esgotados nem deteriorados, deslocando para eles um passivo ambiental que seria, sem dúvida, uma ação iníqua.

Neste sentido, o direito e grande parte da racionalidade tradicional baseada em muitas ocasiões na lógica individualista e acumulativa, com a qual ele tem sido estruturado, são desafiados para conseguir responder aos elementos diferenciadores que a complexidade da crise ambiental representa e que atinge a todos de forma diferente.

Direitos derivados do direito ao meio ambiente sadio são considerados difusos, atemporais e transfronteiriços, envolvidos em diferentes tipos de ameaças e riscos, alguns concretos e outros abstratos (KÄSSMAYER, 2009). Eles instigam o Poder Público a efetivar as garantias e ações que brequem a impunidade dos atos causadores de danos ambientais e à sociedade a assumir uma defesa e proteção do meio ambiente compartilhada, através da participação, mobilização e educação sobre os problemas ambientais e as possibilidades de gestão e de solução deles.

Interpretando algumas interfaces entre estas responsabilidades compartilhadas, pode-se visualizar através dos aportes de Acsehrad (2002) o meio ambiente como uma questão diretamente relacionada com a justiça, pois ela incita que atores como os movimentos sociais, as ONGs, o setor empresarial e o setor estatal, entre outros, desenvolvam iniciativas que protejam ou tutelem o direito por um meio ambiente sadio.

A partir destas considerações prévias, toma-se como compreensão do conceito de justiça ambiental o seguinte critério:

A justiça ambiental é entendida como um conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial, de classe ou gênero, “suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas”, assegurando assim tanto o acesso justo e equitativo aos

recursos ambientais do país, quanto o acesso amplo às informações relevantes que lhes dizem respeito e favorecendo a constituição de movimentos e sujeitos coletivos na construção de modelos alternativos e democráticos de desenvolvimento (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2013).

Nesta mesma orientação, por oposição ao conceito anterior, entende-se a injustiça ambiental como:

O mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2013).

Além de diversos documentos e investigações ao redor de situações de expressa injustiça ambiental, realizados por organismos internacionais e locais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), o Instituto Chico Mendes (ICBio) ou a ONG World Wide Found for Nature (WWF), entre outros, os Estudos de Impacto Ambiental confirmam a existência de uma evidente desigualdade social na exposição aos riscos ambientais no Brasil, derivados da distribuição do poder no uso e exploração dos recursos ambientais, os quais, sendo constitucionalmente comuns a todos, apresentam, na realidade, tipos de interesses na sua administração e níveis de acesso e desfrute bastante diferenciados.

Vale a pena, neste momento, mencionar brevemente o conceito de Risco Ambiental, que se articula permanentemente com o de justiça ambiental. Pelo termo *Risco Ambiental* entende-se neste trabalho, o conceito oferecido por Morato *et al.*, (2012) – por considerar que expressa de forma concisa a conjugação entre gestão ambiental e justiça ambiental – que entende que o risco é, na realidade, uma construção da comunicação, que descreve a possibilidade ou não de arrepender-se no futuro, de uma escolha que produziu o dano que se queria evitar.

No momento da decisão, toma-se uma situação ou cenário como improvável e, mesmo assim, o dano pode vir a materializar-se, constituindo uma condição paradoxal de construção do futuro, que recai principalmente sobre o sistema político administrativo e que acaba por atingir o sistema jurídico, sobrecarregando-o: “a política, agora, descarrega sobre o direito o risco de suas decisões” (MORATO *et al.*, 2012: p.235).

Tem-se aqui um tripé conflituoso, transversal à garantia ao direito constitucional ao meio ambiente sadio, determinado por: i) a injusta distribuição do

bem ambiental; ii) a desigual responsabilidade na tarefa de proteger o meio ambiente; e iii) a designação do objeto da justiça ambiental em si mesmo (KÄSSMAYER, 2009: 25).

O Estado e a sociedade encontram-se então, geralmente, entre a incapacidade de gerar soluções para minimizar os riscos e a urgência por minimizar a degradação ambiental galopante, em um contexto geralmente carregado de pressões por parte dos investidores ou promotores de empreendimentos que, nem sempre, estão na vanguarda da proteção ambiental.

A materialização desta contradição é visível nas cidades e palpável na sua gestão ambiental urbana. Fernandez (2004) considera que os sistemas políticos excludentes, a noção individualista da propriedade imobiliária urbana, os mercados especulativos de terras e o poder segregador das leis urbanísticas imprimem maior força à desigualdade social e à precariedade habitacional e ambiental. Estas problemáticas, conforme este autor, vão geralmente terminar no sistema judicial e ser interpretados pela normativa jurídica ambiental (ou de outro tipo inclusive, pois podem ensejar implicações civis, administrativas ou penais); porém, os resultados mostram uma espécie de “rua sem saída”, na qual o Poder Público é incapaz de tramitar afirmativamente e de decidir com equidade sobre estas diferenças.

Contudo, ressalta-se que há um longo caminho para percorrer, mas já foram dados os primeiros passos, importantes e significativos, como o posicionamento do Estado de Direito Ambiental no contexto brasileiro. Situação que não é aplicável a todos os Estados do continente sul-americano; e que serve de meta para a consecução de uma gestão ambiental mais próxima da dignidade humana (CEPAL, 2010).

Para visualizar este viés interpretativo e material do papel do Estado, que, como tem sido exposto, vai além dos pressupostos do direito ambiental nas suas diferentes faces (objetivos e filosofia), é fundamental colocar na dimensão conceitual as formas e desenhos da estrutura administrativa que tenta pôr em andamento e dar aplicação aos princípios do Estado de Direito Ambiental no Brasil, a justiça ambiental e a incorporação do meio ambiente como um bem jurídico tutelado em todos os níveis do Estado.

### **1.3.4 Estrutura Federativa e a Repartição de Competências na Gestão Ambiental Brasileira**

Como foi reconhecido anteriormente, o Estado de Direito Ambiental, no sentido estrito, é um instituto em construção permanente que nasce da preocupação com a sustentabilidade socioambiental, em um mundo industrializado e altamente consumidor que gera passivos ambientais cada vez mais severos, o qual se baseia na garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental estabelecido pela Carta Política.

O Estado de Direito Ambiental, como processo em andamento, visa à transformação da própria sociedade e dos seus cenários político-administrativos, através – dentre outras estratégias – do fomento de uma nova consciência cidadã mais proativa e conhecedora dos problemas ambientais; e, através da incorporação de uma racionalidade e instrumentalização no aparelho estatal, que, localizado nos diversos níveis organizativos do Estado Brasileiro, constitucionalmente definidos – a União, os Estados Federados, os Municípios e o Distrito Federal<sup>18</sup> – formule e execute medidas para garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o mandamento constitucional.

Sabendo que o objeto de estudo está determinado, dentre outros, pelo eixo temático das Políticas Públicas de cunho ambiental, não há como não analisar e detalhar as competências dos entes políticos no Brasil nesta matéria especificamente, de acordo com os aportes e diretrizes da CF/88<sup>19</sup>.

Apesar do tratamento amplo e moderno que a Carta Magna dispensou ao meio ambiente, a repartição de competência em matéria ambiental não tem regulamentação própria e específica. Isto é importante de ser comentado, uma vez que ela segue, portanto, os mesmo princípios que o texto constitucional adotou para a repartição de competências em geral.

---

<sup>18</sup> Nesta seção só serão apresentados os aspectos relacionados à forma federativa do Brasil, que está explicitamente instituída pelo Art. 18 da CF/88. As regiões metropolitanas, como espaço sociopolítico e de gestão, serão o núcleo central de estudo na sequência, neste mesmo capítulo, assim que forem estabelecidas as bases iniciais essenciais. Por fim, é importante lembrar que a figura do Distrito Federal, possui competências legislativas, administrativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios, razão pela qual estará inserido nas enumerações destes e não de forma separada (N. Autora).

<sup>19</sup> Esta abordagem será posteriormente articulada à análise das Políticas Públicas socioambientais no Capítulo 3. A APA Estadual de Piraquara foi estabelecida pelo Estado de Paraná, mas está localizada nos limites municipais de Piraquara. Este fator imprime, sem dúvida, uma dinâmica particular às iniciativas de desenvolvimento sustentável dos entes envolvidos sobre esta unidade de conservação, que serão revisadas e discutidas nessa parte da dissertação (N. Autora).

A Constituição distribui, entre os entes federativos, parcelas específicas de poder ambiental. A reunião dessas parcelas sob a responsabilidade de um ente federativo acarreta na sua área de competência ambiental. Assim, a expressão *competências ambientais* pode ser compreendida como a congregação das atribuições juridicamente conferidas a um determinado nível de governo, para que, como foi já comentado, formule e execute medidas para garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o exige a CF/88 (FERREIRA, 2007).

Ainda segundo Ferreira (2007), a CF/88 estabeleceu diversas esferas governamentais, com atribuições e poderes diferentes. Esta sistematização foi feita através da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Ressalta-se de novo, que esta divisão foi feita pelos princípios gerais constitucionais, não havendo nenhuma especificação de matéria ambiental.

Na compreensão do significado de competência, é necessário salientar o que é este poder atribuído aos entes públicos separadamente. Com respeito a este tema, Silva (2012) define “poder” como sendo uma porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência. Por fim, pode-se dizer com base nisto que competências são, então, as modalidades do poder exercido com o propósito de realizar as funções que lhe têm sido delegadas. São os seus limites e objetivos.

É pertinente esclarecer que existem várias tipologias e classificações na literatura sobre o tema. Porém todas coincidem em articular os conceitos a partir das categorias *Natureza e Extensão das Competências*.

No primeiro caso, as *competências ambientais* podem ser, de acordo com sua natureza, executivas, administrativas ou legislativas. São executivas quando determinam as diretrizes ou políticas para exercer o poder relacionado ao meio ambiente. São competências administrativas quando incidem sobre os aspectos de implementação e fiscalização das medidas protetivas e preventivas ao meio ambiente (caráter de exercício do poder de polícia)<sup>20</sup>. E, por fim, são legislativas

---

<sup>20</sup> Conforme Bessa (2012: 163), a utilização de recursos ambientais é atividade submetida ao poder de polícia do Estado, requerendo a presença de diferentes mecanismos de controle manejados por ele. O poder de polícia é, pelo menos conceitualmente, um poderoso instrumento de harmonização de direitos individuais, fazendo com

aquelas que cuidam das possibilidades de cada ente para legislar sobre questões que dizem respeito ao assunto (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

Com relação à sua extensão, elas podem ser competências exclusivas, privativas, comuns, concorrentes ou suplementares. As exclusivas são aquelas inerentes a um ente só, excluindo os outros. As privativas também têm caráter exclusivo, porém podem ter seu poder delegado a outro; a competência comum (que será abordada adiante junto com as competências privativa), é aquela que é de dever de todos os entes, igualmente (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

Por último, uma competência é concorrente quando diferentes entes podem definir de diversas formas a atuação quanto a um procedimento, sendo que a fixação da União é de maior hierarquia entre todos os entes. E a suplementar é aquela que permite que entes subsidiados ao ente maior (União) criem regras para preencher o que a União não regulou (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

Concluindo esta breve aproximação, ressalta-se a repartição de competências como a estratégia que a CF/88 utilizou para partilhar entre os entes federativos as diferentes atividades do Estado federal. Trata-se, então, do núcleo central do conceito jurídico do Estado federal, considerando que a autonomia dos entes federativos assenta-se, precisamente, na existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela CF/88.

As figuras subsequentes pretendem ilustrar de forma integrativa a classificação das competências ambientais, através das duas óticas tradicionais na literatura sobre direito constitucional e direito ambiental<sup>21</sup>. Por sua natureza (executiva, administrativa, ou legislativa) e pela extensão das competências (exclusivas, privativas, comuns, concorrentes ou suplementares), este modelo será o ponto de partida para a compreensão de como se conjugam, articulam e delimitam as atribuições juridicamente conferidas a cada nível de governo, no marco do Estado de Direito Ambiental Brasileiro.

---

que eles sejam exercidos com respeito ao direito de terceiros. Esse poder envolve vários aspectos; entre eles, o poder de permitir o desempenho de certa atividade (desde que acorde com as determinações normativas) e de sancionar as condutas contrárias à norma. Vale destacar que, na grande maioria das vezes, o controle ambiental em âmbito local é inexistente, devido, entre outros fatores, à falta de recursos, sendo então realizado pelo órgão estadual ou federal.

<sup>21</sup> Para o desenho destes organogramas e a construção de algumas das suas reflexões posteriores foram usados os seguintes trabalhos: Paulo e Alexandrino, *Direito Constitucional Descomplicado* (2010: 325-349); Ferreira. *Competências Ambientais* (2007). Em Canotilho, J. J. Gomes e Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro* (2007: 203-216).



#### 1.3.4.1 As Competências Ambientais de Natureza Administrativa e Executiva conforme a CF/88

As competências administrativas (ou não-legislativas), estabelecidas pelo Art. 23 (incisos III, IV, VII)<sup>22</sup> da CF/88, especificam o campo de atuação político-administrativa do ente federado (BRASIL, 1988). São atribuições para a atuação efetiva, para executar tarefas e para realizar atividades concernentes às matérias neles consignadas<sup>23</sup>. Começa, assim, a ser evidente que a administração pública, para desenvolver suas ações, precisa de um marco, ou seja, de uma lei, sendo que, em uma estrutura federativa, será a Constituição Federal quem irá determinar este campo de atuação e, no nível estadual ou municipal, a legislação infraconstitucional (COUTINHO, 2013).

---

<sup>22</sup> A lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Por ter uma incidência direta sobre a gestão ambiental dos Municípios e coincidir com o período de tempo objeto da pesquisa, ela será estudada neste mesmo subcapítulo, após a exposição sobre as competências ambientais.

<sup>23</sup> Tratando-se de competências administrativas comuns – como o gráfico expressa – baseadas no princípio da cooperação, é importante ressaltar que este princípio consiste por um lado na observação, por toda a coletividade, do dever de atuar positivamente no sentido de tentar alcançar a prevenção do dano ambiental e agir sempre de forma que sejam protegidos os recursos naturais disponíveis. Este preceito é imposto como parte integrante da estrutura do Estado Social, consistindo, pois, em um princípio de orientação do desenvolvimento político, com o objetivo de compor forças sociais em prol do bem estar socioambiental (AMARAL, 2007: 155) e, por outro, ancorado inicialmente no propósito de conter o poder central recém-criado nos estados, fixando uma estrita repartição de competências, definidora de esferas de independência/autonomia (federalismo clássico ou dual), funda-se atualmente na cooperação intergovernamental, no rebalanceamento de poderes para uma “atuação política coordenada” em questões econômicas, sociais e culturais (federalismo cooperativo). Sem deixar de lado a divisão de poderes estabelecida pelas esferas de autonomia, reveste-se atualmente de uma nova forma de organização para a realização de projetos comuns, na qual os projetos políticos são desenvolvidos conjunta e articuladamente pelas esferas autônomas de poder federal. (LAMY, 2009: 13).

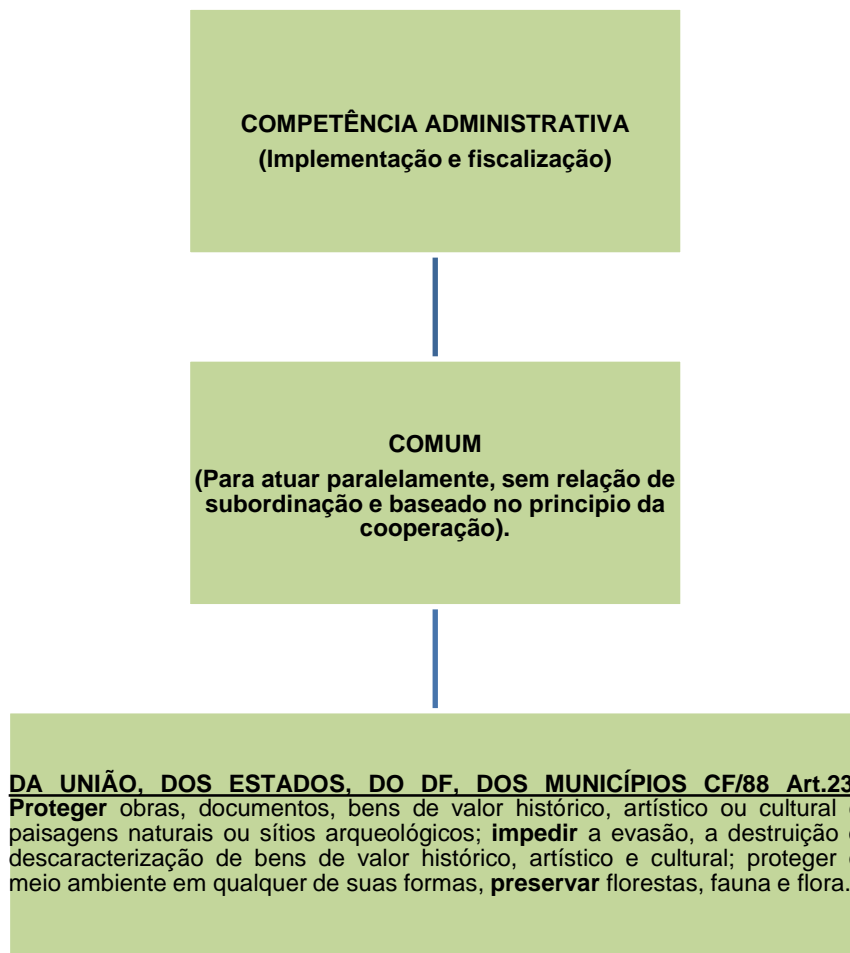


Figura 2: Classificação das Competências Ambientais Administrativas.

Fonte: Construção própria com base em Paulo e Alexandrino (2010) e Sivini Ferreira (2007).

A figura 3 mostra por sua vez, que as competências executivas são aquelas que determinam as estratégias ou políticas relacionadas com a proteção do meio ambiente. Por isso, o constituinte emprega verbos como *criar, explorar, planejar ou promover*; os quais correspondem a ações de gestão pública, propriamente dita, e que incidem sobre a relação homem-natureza em todos os níveis de governo, na União de acordo com o Art. 21 (incisos IX, XVIII, XIX, XX, XXIII), nos Estados no Art. 25 (incisos III, IV, VII) e nos Municípios, segundo o Art. 30 (incisos I, II, VIII, IX) da CF/88.

Já as competências administrativas, complementando o anteriormente mencionado, mesmo estando situadas nesta mesma orientação, pertencem mais ao âmbito da verificação e das ações corretivas; suas diretrizes estão baseadas em *proteger, impedir e preservar*, versando mais sobre a fiscalização e a implementação

de tais medidas que foram estabelecidas pelas competências executivas. Ou seja, são a base do exercício do poder de polícia do Estado.

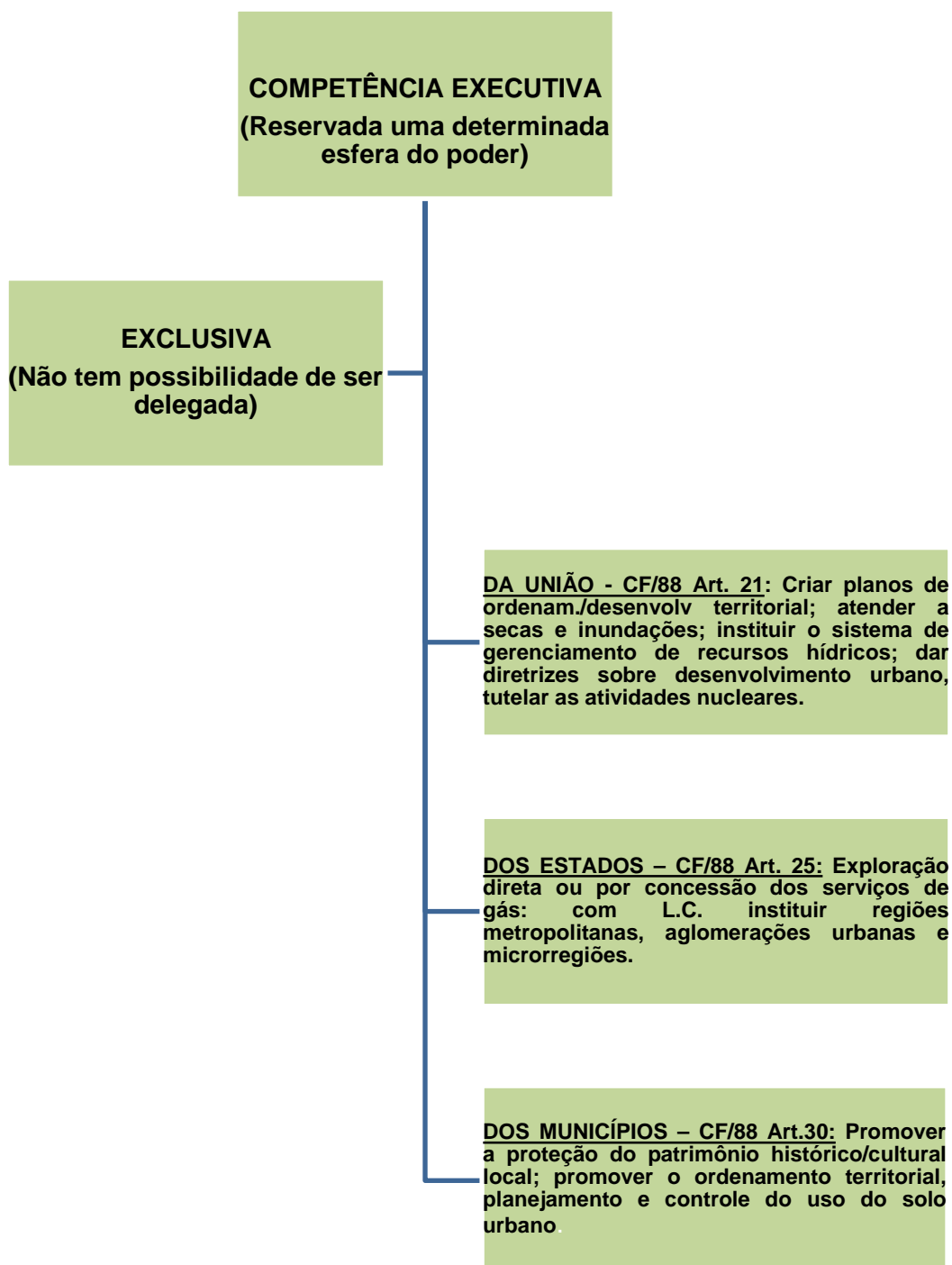


Figura 3: Classificação das Competências Ambientais Executivas.  
Fonte: Construção própria com base em Paulo e Alexandrino (2010) e Sivini Ferreira (2007).

Estas competências, como pode-se evidenciar na síntese, respondem a uma questão de suporte e lógica do sistema, à organização e funcionamento do Estado, aspecto que se traduz também no plano das Políticas Públicas, já que elas, por sua natureza, transitam entre o mundo da democracia, as capacidades financeiras, técnicas e de execução, dentre outros fatores, ao mundo do ordenamento jurídico nacional, regional e local e vice-versa.

#### *1.3.4.2 As Competências Ambientais de Natureza Legislativa conforme a CF/88*

As competências legislativas expostas na Figura 4, a seguir, estabelecem o poder para normatizar, ou seja, criar marcos legais: neste caso, sobre os assuntos relacionados ao meio ambiente. Elas não dizem respeito à atuação em si, à execução de uma atividade em particular como as competências anteriores, mas sim a edição das normas que regularão dita atuação pública (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

As referências constitucionais a estas competências encontram-se no Art. 22 da União, Art. 25 dos Estados (incisos I e III), no Art. 30 (incisos I, II, VIII) e, no caso da competência legislativa concorrente (para todos os níveis de governo), no Art. 24 (incisos VI, VII, VIII) da CF/88.

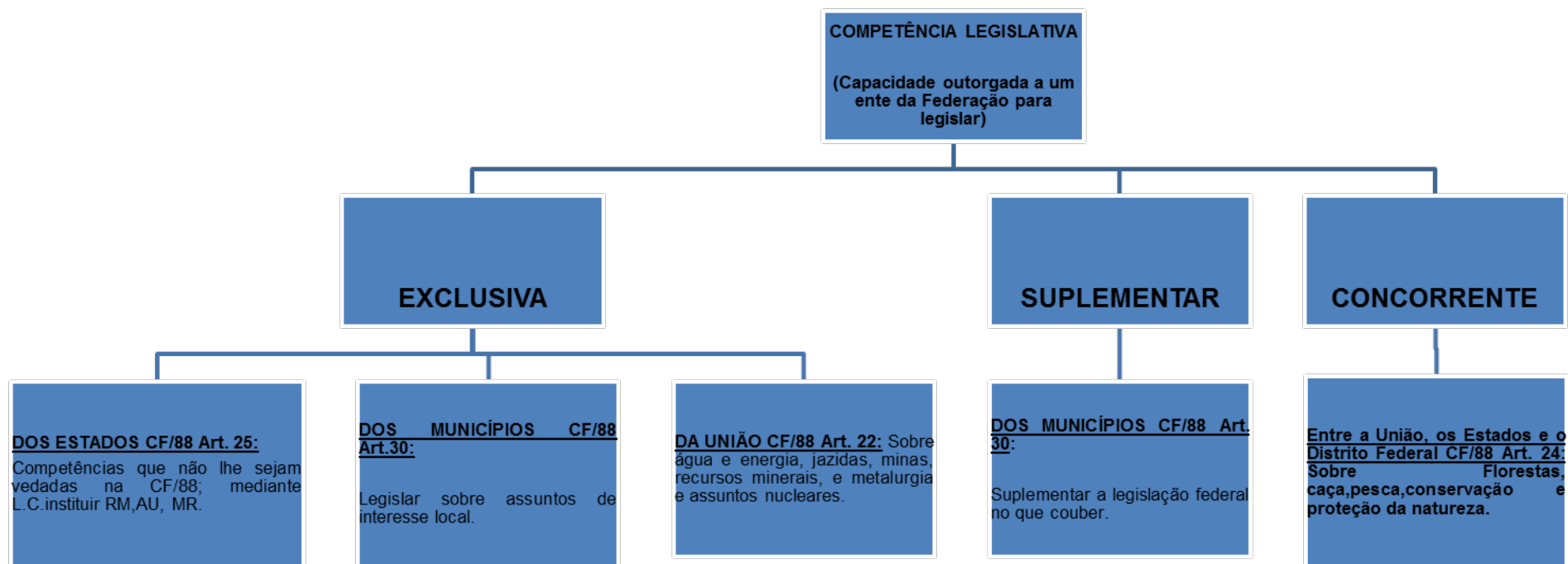


Figura 4: Classificação das Competências Ambientais Legislativas.

Fonte: Construção própria com base em Paulo e Alexandrino (2010) e Sivini Ferreira (2007).

Obs: Entre a União, os Estados e o Distrito Federal CF/88 Art. 24 cabe também a Proteção ao patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e a determinação das responsabilidades por dano ambiental.

Articulando alguns tópicos já mencionados, vemos que as competências são estabelecidas na CF/88, de forma taxativa, à União e, de maneira residual ou remanescente, aos Estados<sup>24</sup>. Isto é importante na medida em que a União deve legislar sobre alguns assuntos, como por exemplo; os relacionados à energia, água e recursos minerais de forma privativa<sup>25</sup>, e, de forma concorrente (Art. 24 da CF/88) com os Estados e o Distrito Federal, sobre: fauna, flora, pesca e, em geral, o relativo atinente à preservação e conservação da natureza e combate à poluição.

Em específico, vale a pena se deter no Art. 24 da CF/88<sup>26</sup>, o qual abrange a maior parte das matérias ambientais, pois ele estabelece como sendo competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Brasil, 1988).

Aqui, a concorrência entre os entes observa uma ordem estabelecida pela própria Constituição, que separa os focos da atuação de cada ente. Assim, à União, cabe estabelecer normas gerais. Tais normas têm caráter abstrato e genérico, nunca se referindo sobre casos em concreto, mas sim

---

<sup>24</sup> Com relação à competência residual ou remanescente dos Estados-Membros, é importante esclarecer que estes, além desta categoria estabelecida pelo ordenamento constitucional, possuem também a capacidade de criar, incorporar, fundir ou desmembrar Municípios (CF/88 Art. 18 § 4º); podem igualmente explorar direta ou indiretamente (por concessão) os serviços locais de gás canalizado (CF/88 Art. 25 § 2º); assim como têm a possibilidade de instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões (CF/88 Art. 25 § 3º); todos estes elementos-chave no ordenamento do território e na gestão pública ambiental.

<sup>25</sup> É necessário apresentar a visão mais ampla ao redor da ideia (que às vezes se apresenta) de que as competências exclusivas e as privativas são idênticas, sendo apenas diferentes em sua denominação. Esta visão está equivocada, já que conforme Ferreira (2007: 206), "enquanto as competências privativas podem ser delegadas, as exclusivas devem ser exercidas em sua integridade por um único ente da Federação". Verifica-se que esta distinção acontece na medida em que somente a União possui competência enumerada de delegação. Os outros entes, não; possuem, no máximo, competências exclusivas. Por isso, há impossibilidade de unificar as duas classificações.

<sup>26</sup> Na literatura sobre competências constitucionais, o Art. 24 da CF/88 pode ser apresentado como clássico exemplo do traço característico de uma repartição vertical de competências, pensada para proporcionar maior proximidade e colaboração entre os entes federados, uma vez que eles devem atuar no âmbito da mesma matéria de forma complementar (PAULO e ALEXANDRINO, 2010: 326-327). Pelo contrário, a repartição de competências de forma horizontal trata-se de uma rígida determinação do que cada ente é competente, havendo a enumeração da competência da União e reserva de competência aos Estados e Municípios, conduzindo a um fortalecimento da autonomia dos entes federativos, portanto (LEITE. F, 2013: 6831-6852).

oferecendo as grandes linhas de orientação normativa<sup>27</sup>. Já aos Estados, AOS Municípios e ao Distrito Federal, cabem as normas específicas que complementam as anteriores sem contrariá-las. Elas definem os casos concretos, atendendo às peculiaridades de cada região.

Contudo, pode ocorrer, em alguns casos, um conflito de normas. Isto se dá, segundo Ferreira (2007), quando é impossível estabelecer se o assunto é de norma geral ou específica e, por isso, termina sendo normatizado por mais de um ente. Nesses casos, a autora explica que deve ser aplicado o princípio do *in dubio pro natura*, ou seja, na dúvida, a proteção e os interesses da natureza são priorizados. Na prática, isto significa que predominará a regra que seja mais restritiva (sem importar o nível político-administrativo que a elaborou), pois assim não há risco da natureza ser prejudicada por uma norma mais flexível.

Por último, na lógica político-administrativa propriamente dita, encontram-se os Municípios. Estes são considerados pelo ordenamento constitucional como entes federativos autônomos, com capacidade de auto-organização, auto-legislação, autogoverno e autoadministração. Têm competência suplementar à legislação federal ou estadual para suprir possíveis lacunas e ajustar – e não contradizer – a sua execução ao âmbito local (CF/88 Art.30, II), e possuem competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>28</sup>.

Tendo em consideração que o nível local é o foco da presente pesquisa, é importante complementar o anterior, lembrando o conteúdo da CF/88 no seu Art. 18, quando determina a natureza do Município como um ente da Federação dotado de autonomia para a sua organização político-administrativa, dando assim as bases para o exercício do Poder Público neste

---

<sup>27</sup> Exemplos deste tipo de normas de caráter geral são: o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305 de 2010), e, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Nº 9.985 de 2000).

<sup>28</sup> Não há uma diretriz constitucional que determine quais são os “assuntos de interesse local” do município. Eles são distinguidos caso a caso, a partir do *princípio da predominância de interesse* que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal. Segundo este princípio, à União caberá as matérias e as questões de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional e, aos Municípios, as de interesse local, especialmente tendo em consideração as matérias expressamente delimitadas nos incisos III a IX do Art. 30 da CF/88. (Conceito extraído de: A Constituição Federal de 1988 e suas respectivas competências quanto à extensão elencada nas repartições de interesse (VENTURA PEREIRA, 2013). Disponível em: <<http://www.oab-sc.org.br/Art..do?Art.advogado.id=269>> Acesso em: 26 de Agosto de 2013.)

nível. Para tanto, o Município apoia-se, entre outros instrumentos, na sua *Constituição*, que em termos técnicos é denominada de Lei Orgânica Municipal (LOM), a qual determinará as diretrizes da Administração Municipal, incluindo aí a eleição do Prefeito e a eleição do Poder Legislativo Municipal.

Esta capacidade e natureza vistas à luz do contexto do presente trabalho podem ser claramente interpretadas a partir das palavras de Barbosa de Andrade (2010), quando afirma:

O inegável é que na atualidade o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações (BARBOSA DE ANDRADE, 2010:3)

As considerações sintetizadas neste subcapítulo, não podem ser lidas de forma apressada. A verdade é que a extensão territorial do Brasil, sua variedade natural, cultural e de matizes políticos, assim como a sua estrutura federativa, fazem com que a manifestação do papel do Estado no desenvolvimento, na proteção ambiental e no planejamento territorial, seja fruto de uma complexa e, por vezes, árdua tarefa.

O aprofundamento no tema permite deduzir, aliás, que não há uma equivalência necessária entre federalismo e Desenvolvimento Sustentável; premissa que se reflete também em países com modelos centralistas, onde tudo está por ser feito em matéria de proteção ambiental. Também não é precisamente a falta de um ordenamento jurídico em matéria socioambiental o que pode estar gerando vazios na ação estatal para atender e deter eficazmente a crescente deteriorização ambiental. De fato, o atual marco regulatório brasileiro sobre os setores do meio ambiente, urbano, agrário e agrícola, dentre outros, tem demonstrado que não é pela ausência de normas que os objetivos traçados deixam de ser alcançados, mas pela falta de congruência entre os diversos instrumentos e diretrizes, que prejudicam sua efetividade, além da incerteza sobre as competências afetas a cada entidade federativa (DIEGUEZ LEUZINGUER e PAIVA SCARDUA, 2010).

Uma gestão ambiental pública de qualidade não está longe de refletir os pressupostos e ideais do Estado de Direito Ambiental. Uma democracia o mais



solidificada possível; um tecido social baseado na solidariedade e na equidade intergeracional e um enfoque de uso racional dos recursos naturais que propicie a durabilidade do planeta são os elementos relevantes, que ainda não têm sido plenamente incorporados à lógica administrativa pública, nem ao mercado e nem à sociedade. Esta situação é muito mais sentida nos níveis locais (Municípios e Regiões Metropolitanas, por exemplo), onde os impactos da degradação ambiental são nitidamente vivenciados, que no nível nacional ou no plano internacional, aonde a discussão chega a se diluir ou desaparecer inclusive.

#### *1.3.4.3 Aproximação à Lei Complementar 140 de 2011<sup>29</sup>.*

Com a capacidade de reposição do planeta comprometida pelo aumento constante dos níveis de consumo e de exploração dos recursos naturais, torna-se de maior relevância desenhar e desenvolver práticas para uma gestão ambiental cada vez mais eficiente frente às diferentes atividades que o ser humano realiza e que têm um determinado impacto sobre a natureza. Devido a isto, surge a necessidade, desde o âmbito público, de criar e promover estratégias, atribuições e instituições baseadas na sustentabilidade socioambiental.

A competência dos entes federativos do Estado brasileiro é definida pela CF/ 88. No âmbito da gestão ambiental, ela estabelece competências para a legislação e atuação administrativa de forma bastante específica no Art. 24, incisos VI, VII e VIII e, também, no Art. 23, incisos III, VI e VII. Estas bases constitucionais oferecem alguns conceitos básicos que merecem ser observados antes de adentrar na análise da Lei Complementar nº 140/2011, a qual estabeleceu regras relevantes para a gestão pública na esfera ambiental.

O conceito de meio ambiente apresentado pela CF/88 deve ser encarado desde uma concepção ampla, englobando não somente o meio ambiente natural – como a fauna, flora e as formações de relevo –, mas também o meio ambiente cultural – com seu patrimônio histórico, artístico e

---

<sup>29</sup> O seguimento e forma de exposição deste tema baseiam-se – além da própria LC/140 de 2011 –, nos trabalhos de Leite Farias, Limites à competência legislativa municipal: regras para solução de conflitos entre normas estaduais e municipais (2013: 6841-6851); e, Holanda Gomes, análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A regulamentação da competência ambiental comum (2012: 1-10).

paisagístico – além do ambiente artificial transformado pelo ser humano reconhecido como meio ambiente urbano (HOLANDA, 2012).

Assim, a interpretação conferida às competências – administrativas, executivas ou legislativas – deve ser pensada, segundo Morato (2013), em conformidade com a ordem urbanística vigente, conforme Art. 182 e seguintes da Constituição Federal e Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que fundamenta e estabelece a atuação prioritária do Município no estabelecimento do ordenamento urbano, fato de grande importância nas análises posteriores.

A LC/140 (2011) tem por objetivo principal fixar as normas de cooperação para o exercício da competência material comum na defesa do meio ambiente nos termos do parágrafo único do Art. 23 da CF/88, além de modificar o Art. 10 da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, adequando-a às novas disposições. Considerando que o Estado brasileiro apresenta uma unidade soberana formada por quatro entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 1º da CF/88), a Constituição estabelece as competências como parcelas do poder soberano do Estado, conferidas aos entes conforme os critérios previstos para a sua atuação eficiente e harmônica.

Neste contexto, a LC/140 (2011), explicita os objetivos a serem perseguidos pelos entes federativos na cooperação necessária ao cumprimento da competência ambiental administrativa comum (Arts. 3º e 6º), esclarecendo a prioridade de harmonização da atuação administrativa para evitar a sobreposição de atuação. Além disso, estes artigos também preveem a necessidade de sustentabilidade social e de uma gestão ambiental democrática e eficiente (Art. 3º, incisos I, II).

A atuação material dos entes federativos na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de competência, que conduziam, por um lado, à ausência de segurança jurídica tanto para o Poder Público como para os empreendedores e investidores no território, além de configurar riscos ambientais. Neste contexto, a LC/140 de 2011 estabeleceu, além do conceito legal já existente de *licenciamento ambiental* (Art. 2º, inciso I), os conceitos inovadores de *atuação supletiva* e *atuação subsidiária* (Art. 2º, II e III) e,

também, os instrumentos de cooperação (Art. 4º) (VIDAL DE SOUZA e VON ZUBEN, 2012).

Relativa aos instrumentos de cooperação no âmbito da gestão ambiental, a lei expressa clara previsão da possibilidade de utilizá-los, além de outros não previstos (Art. 4º, *caput*), para a consecução dos objetivos da cooperação. Apenas para citá-los, encontram-se neles os consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação, além das Comissões Tripartites, instrumentos econômicos e a possibilidade de delegação das atribuições e de execução de ações administrativas desde que observados requisitos legais específicos (Art. 4º, incisos e parágrafos).

A delegação de execução de ações administrativas deverá ser realizada mediante convênio, somente se o ente federativo destinatário possuir órgão ambiental capacitado e conselho ambiental (Art. 5º, *caput*)<sup>30</sup>. Sob o título “Das Ações de Cooperação”, a LC/140 (2011) estabelece as atribuições de cada ente federativo no exercício da competência comum<sup>31</sup>. Além de prever as atribuições de cada ente quanto ao licenciamento e fiscalização de empreendimentos potencialmente poluidores, este título estabelece outras ações de gestão ambiental sob responsabilidade de cada ente. Vale lembrar que existem atribuições comuns a todos os entes, como a promoção da educação ambiental, a gestão dos recursos naturais no território, o desenvolvimento de pesquisas ambientais e a divulgação de seus resultados, assim como a definição dos espaços especialmente protegidos em cada ente territorial.

Assim, entre as **atribuições da União**, destacam-se, na LC/140 (2011), a formulação da Política Nacional de Meio Ambiente (ampliada no capítulo subsequente); sua articulação com as demais políticas nacionais relacionadas com meio ambiente, como a de Recursos Hídricos, além de estabelecer o zoneamento ambiental nacional e regional e organizar e manter o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente. No âmbito das ações de

---

<sup>30</sup> O conceito de órgão ambiental capacitado é previsto na própria lei (parágrafo único do Art. 5º) e implica na existência de técnicos habilitados e em número suficiente para atender à demanda decorrente da ação delegada. (Lei Complementar 140 de 2011).

<sup>31</sup> A lei utiliza os termos competências e atribuições, muitas vezes, como sinônimos. Porém, em virtude do conceito de competência constitucional já expressado, opta-se por utilizar-se o termo “atribuições” para indicar o âmbito de ação de cada ente federativo no exercício da competência administrativa comum prevista na Constituição Federal (N. Autora).

licenciamento e fiscalização, a regra geral para o exercício do poder de polícia repressivo é a de que o ente licenciador é o que detém a atribuição de fiscalização<sup>32</sup>.

As **atribuições administrativas dos Estados** foram estabelecidas sob os mesmos parâmetros da União, reunindo a formulação, execução e manutenção da Política Estadual do Meio Ambiente, além do cumprimento da Nacional; a organização e manutenção de um Sistema Estadual de Informações sobre meio ambiente, além de alimentar o sistema nacional; bem como a manutenção e divulgação da lista de animais sob risco de extinção, além da aprovação para funcionamento de criadouros de animais silvestres e o controle da pesca e transporte de resíduos perigosos no âmbito estadual.

A atribuição dos Estados sobre o licenciamento ambiental é residual. Assim, os empreendimentos e atividades não englobados pelas atribuições da União e dos Municípios serão de responsabilidade estadual. Porém, é importante anotar que há previsão expressa para que o Estado licencie empreendimentos localizados nas UCs instituídas por ele – com exceção das APAs –, além da autorização para manejo e supressão de vegetação em florestas públicas estaduais, nas APAs, nos empreendimentos que licenciar e, ainda, em imóveis rurais, observadas as atribuições da União (Art. 7º, inciso XIV).

Por sua vez, aos **Municípios** foram atribuídas as obrigações de formulação e implantação de uma Política Municipal de Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, além de executar, no seu território, as políticas estadual e nacional e, ainda, fornecer os dados para os sistemas de informações dos demais entes (VIDAL DE SOUZA e VON ZUBEN, 2012). Ademais, em conformidade com o disposto no Art. 182, §1º da CF/88 e as disposições do EC, foi repetida aqui a atribuição municipal na elaboração do Plano Diretor, desde que respeitados os zoneamentos ambientais estabelecidos pelo estado e pela União (Art. 9º, incisos).

---

<sup>32</sup> Na LC/140 (2011) menciona-se que é a União, por meio do IBAMA, quem tem a atribuição de licenciar os empreendimentos localizados no país e país limítrofe, no mar territorial e na plataforma continental, em terras indígenas, em dois ou mais Estados ou localizados em unidades de conservação instituídas pela União (que não é o caso da APA Estadual de Piraquara), além de empreendimentos de caráter militar ou que envolvam materiais radioativos e/ou energia nuclear (Art. 7º, incisos XIII e XIV).

Quanto às atribuições para licenciamento, a LC/140 (2011), expressa que o Município é “competente” para licenciar e, conseqüentemente, fiscalizar os empreendimentos que causem impacto em nível local e os localizados em UC municipal, exceto as APAs. Além disso, tem as atribuições de autorização do manejo e supressão de vegetação tanto em florestas públicas municipais quanto nas UCs e nos empreendimentos que licenciar (Art. 9º, XIII a XV).

Ao redor do tema do licenciamento, que também é importante tratar neste cenário, conforme apontam Vidal de Souza e Von Zuben (2012), o Art. 13 da LC/140 (2011), traz a diretriz expressa da obrigatoriedade de licenciamento único, em um único ente, já previsto na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama nº 237 de 1997): o IBAMA. Neste procedimento, há a possibilidade de manifestação dos demais entes no processo de licenciamento, porém a opinião emitida não vincula o ente licenciador (Parágrafo 1º).

O licenciamento deverá ser integrado com a autorização de manejo vegetal e os valores cobrados deverão ser proporcionais ao serviço executado pelo ente público (Parágrafos 2º e 3º). Neste ponto, evidencia-se uma especial atenção ao princípio da eficiência administrativa e, também, à segurança jurídica do administrado, visando em última instância uma proteção ambiental integrada que pretende concertar alguns dos vazios prévios à existência da LC/140 de 2011 (HOLANDA, 2012).

Com a finalidade de obter a maior compreensão possível sobre a ação do Estado em matéria socioambiental, insere-se aqui uma aproximação à diferenciação entre a atuação supletiva e a atuação subsidiária no cumprimento da competência ambiental comum que esclarece e define a LC/140 (2011). Nos termos do Art. 2º, na “atuação supletiva”, um dos entes *substitui* a atuação do ente que detém a atribuição originária de atuação nos casos previstos na própria lei (inciso II). Já na “atuação subsidiária”, outro ente *auxilia* o ente originário na atuação (apoio técnico-científico quanto por auxílio administrativo ou financeiro), desde que solicitado por este (inciso III) (LC/140, 2011).

A atuação supletiva é autorizada na hipótese de inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho ambiental, até que se promova sua criação, ou ainda na hipótese de descumprimento do prazo de licenciamento previsto no Art. 14. Nos casos previstos, a atuação supletiva deve ser realizada pela União nos Estados e pelo Estado nos Municípios (Art. 15) (LC/140, 2011).

Diante disto, pode-se dizer que a LC/140 (2011), aportou maior objetividade e transparência no exercício da competência ambiental comum, trazendo maior segurança jurídica dos administrados, tanto empreendedores quanto cidadãos comuns (HOLANDA, 2012). Além disso, tenta posicionar uma ordem lógica e integrativa à atuação de estados e Municípios no cumprimento do dever de proteção ambiental.

Ainda assim, há problemas operacionais próprios do setor público brasileiro, como a rigidez burocrática, a desarticulação institucional ou a falta de recursos humanos, não só capacitados, mas também cientes da questão ambiental. Além disso, as limitações mais palpáveis no cotidiano da administração pública local, como a falta de orçamento ou do aprimoramento dos instrumentos de gestão, são, ao final, traduzidas nos diferentes planos e políticas, promovendo geralmente problemáticas como a injustiça ambiental e a perda de legitimidade do Poder Público local e regional.

#### **1.4 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO ESTADO BRASILEIRO**

Um olhar criterioso aos processos de mudanças – baseados fundamentalmente no princípio de Desenvolvimento Sustentável – que vem acontecendo na formação do Estado Brasileiro em décadas recentes, permite elucidar como o país não tem sido indiferente às mudanças globais resultantes do crescimento populacional, da industrialização em grande escala e da urbanização acelerada que têm marcado o tráfego dos homens e mulheres como moradores do planeta, particularmente desde a segunda metade do século XX até nossos dias.

Estas dinâmicas têm promovido a criação de instrumentos e dispositivos com o alvo de materializar a ação do Estado perante a questão ambiental de forma mais eficiente. Para prover a pesquisa de uma contextualização a respeito destas iniciativas de proteção e preservação ao meio ambiente emanadas do Estado Brasileiro, considerou-se importante fazer uma aproximação histórica à década de 1980; período no qual aconteceu a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), A traves da Lei Federal 6.938 de 1981. Esta foi o ponto de partida para o estabelecimento de mecanismos e

bases com os quais se operacionaliza a gestão ambiental no país e da qual é tributária, também, a gestão ambiental urbana, como se verá mais adiante.

A síntese expressa no quadro 1 foi construída com base nos aportes de Bursztyn e Bursztyn (2012)<sup>33</sup>. Ela traça a trajetória geral da ação pública no marco da PNMA, que passa por temas inerentes ao meio ambiente e à necessidade de regulação e ingerência por parte do poder estatal para sua conservação e preservação. Vale ressaltar que não se trata de expor dados exaustivos ou de apresentar fases sucessivas, mas de consolidar um olhar articulado que ofereça a base para tratar mais adiante neste mesmo capítulo as UCs e as APAs.

<b>QUADRO 1.</b>	
<b>ACERVO DOS INSTRUMENTOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA) - L/6938 de 1981.</b>	
<b>Nome do Instrumento segundo o Art. 9 da PNMA</b>	<b>Observações</b>
<b>1. Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental.</b>	É um instrumento de caráter preventivo, fundamental ao controle da poluição. São estabelecidos por normas instituídas pelos Conselhos de meio ambiente. Ex. Programa de controle da poluição do ar por veículos automotores (Resolução 18 de 1986 do CONAMA e a lei 8.723 de 1993), Padrões da qualidade da água (Resolução 20 de 1986 do CONAMA).
<b>2. Zoneamento ambiental.</b>	É um instrumento de gestão e planejamento de tipo fundamentalmente regulatório. Tem como objetivo realizar o ordenamento adequado de um determinado território, levando em conta as variáveis físicas, bióticas e socioeconômicas.
<b>3. Avaliação de impactos ambientais. AIA</b>	É um instrumento de gestão e planejamento que serve de apoio à tomada de decisões, já que permite associar as preocupações ambientais às estratégias de desenvolvimento econômico e social. Cumpre uma função informativa e educativa com alcances que podem ser regulamentares, incitativos ou persuasivos.
<b>4. Licenciamento ambiental e</b>	É um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a alteração e funcionamento de estabelecimento e/ou atividades que utilizem

<sup>33</sup> O capítulo 5 – Política e Gestão Ambiental e o capítulo 6 – Panorama da Política e da Gestão Ambiental no Brasil (Parte I) de BURSZTYN e BURSZTYN (2012) forneceram os dados sobre os instrumentos criados desde a década de 1980 até a atualidade e as categorias dos tipos de política pública respectivamente, que analisados e combinados deram origem ao Quadro 1.

P N M A	a revisão de atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras.	recursos ambientais ou que causem poluição ou degradação ambiental. Sua natureza é de reforma dos direitos de propriedade e de caráter coercitivo e regulamentar.
	5. Incentivos à produção e à instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.	É um instrumento econômico de incentivo e incitativo. Tem como objetivo viabilizar a adoção de equipamentos ou métodos de produção que eliminem ou minimizem os danos ambientais. As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos devem condicionar a sua concessão à comprovação do licenciamento ambiental.
	6. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual ou municipal.	As áreas protegidas incluem as unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável, estabelecidas pela Lei 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), as áreas de preservação permanente e as áreas indígenas, territórios quilombolas, entre outras. Seu caráter é regulamentar e de planejamento e investimento público.
	7. Sistema nacional de informação sobre meio ambiente. SINIMA.	Faz parte da estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), inserido na Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Tem como objetivo coletar, armazenar processar e divulgar informações ambientais. Seu propósito, ainda em andamento, é servir como integrador dos diversos sistemas de informação existentes em órgãos de governo federal e nas unidades da federação. É um instrumento informativo, educativo e de planejamento e gestão.
	8. Cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental.	Visa o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à prestação de serviços de consultoria sobre problemas ecológicos e estudos ambientais, de um modo geral, e à indústria e ao comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle da poluição. É um mecanismo de registro e informação.
	9. Penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.	Têm por objetivo fazer com que os responsáveis pelos danos ambientais ocorridos durante a instalação e funcionamento de atividades e empreendimentos adotem medidas para corrigir e recuperar as áreas afetadas. É um instrumento que permite executar sanções de tipo administrativo ou criminal previstas em leis ou outros atos normativos.
	10. Instituição do relatório de qualidade do meio ambiente (RQMA).	É um instrumento informativo e educativo, que ajuda nos processos de planejamento e gestão; que pretende divulgar a situação dos recursos ambientais do país. Ele deveria ser publicado anualmente pelo IBAMA, porém sua periodicidade e oportunidade têm sido comprometidas por falta da coleta sistemática de dados e da falta de continuidade administrativa dos órgãos encarregados.



<p><b>11. Garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente</b></p>	<p>A Constituição de 1988 assegura o direito de todo cidadão de receber informações de seu interesse ou do interesse coletivo ou particular por parte dos órgãos públicos, as quais devem ser apresentadas nos prazos de lei. Apesar das fragilidades do SINIMA, cabe destacar que algumas entidades públicas, ONGs, alguns setores acadêmicos e organismos multilaterais vêm construindo um significativo esforço de divulgação de informação sobre o meio ambiente.</p>
<p><b>12. Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.</b></p>	<p>Visa o registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem a atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos de fauna e flora.</p>
<p><b>13. Instrumentos recentes Lei 11.284 de 2006</b></p>	<p>Em 2006 criou-se um novo leque de instrumentos relacionados à gestão de florestas para a produção sustentável. São instrumentos de corte econômico que definem aspectos como a concessão florestal, o seguro ambiental, entre outros.</p>

Fonte: Pesquisa da Autora com base em Bursztyn e Bursztyn, 2012.

Como fica claro, esta iniciativa governamental visa à manutenção do meio ambiente, sendo este um bem comum que precisa ser preservado, pois é de uso coletivo. A Lei 6938 de 1981 (PNMA), propõe algumas medidas para que não ocorra a degradação da qualidade ambiental, ou seja, uma alteração adversa ou irreversível das características do meio ambiente. Para que haja o cumprimento das diretrizes que esta lei impõe, existe uma estrutura institucional que é responsável pelos interesses de preservação e conservação ambiental.

Esta estrutura conhece-se como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e reúne órgãos públicos que têm, entre outros, o objetivo de auxiliar à Presidência da República a formular diretrizes para a PNMA. No nível Nacional, ele está integrado ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é um órgão consultivo e deliberativo. Tem por função estabelecer normas, resoluções e padrões que sejam compatíveis com o meio ambiente de cumprimento obrigatório para os Estados.

Também se articula a ele o Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por planejar, coordenar, controlar e supervisionar a lei da política nacional. Vinculado ao MMA está o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que formula, coordena, fiscaliza e executa medidas de preservação e conservação dos recursos ambientais, seguindo as normas da política nacional.

Já no nível regional, o SISNAMA está dividido em duas categorias: por um lado os *órgãos seccionais*, representados pelos órgãos ou entidades que cada estado ou região metropolitana possui para atender a temática ambiental; e tem por função a responsabilidade pela execução de projetos e programas que possam fiscalizar e controlar atividades que vem a degradar o meio ambiente, e, por outro, os *órgãos locais*, ou seja, municipais que, quando existentes, são responsáveis também pela fiscalização e controle de atividades que degradam o meio ambiente<sup>34</sup>, sendo tal estrutura paralela e integrativa ao sistema federativo brasileiro. Em síntese, esses setores apresentam-se da seguinte forma:



Figura 5: Articulação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)  
Fonte: Construção própria com base na Lei 6.938 (1981).

Sem dúvida, são significativos os avanços de quase mais de três décadas no processo de institucionalização das políticas ambientais no Brasil. Contudo, há uma relação dicotômica relativa aos progressos manifestos e a internalização da preocupação com o meio ambiente nos diversos níveis do processo decisório e executor, incluído o local, obviamente. Esta inquietação deveria ser contemplada mais além de suas interfaces com os parâmetros e

<sup>34</sup> A estrutura do SISNAMA e suas diversas funções encontra-se expressa no Art. 6 da Lei 6.938 de 1981 (N. Autora).

demandas econômicas ou políticas. Frente a isto, Bursztyn e Bursztyn (2012) afirmam que:

Há eixos da ação governamental que configuram situações contraditórias com as regulamentações estabelecidas pelo próprio Poder Público. Na prática, têm prevalecido, em grande medida, argumentos sustentados na racionalidade econômica e na alegação da função social de certos empreendimentos, no curto e médio prazo que acarretam graves impactos socioambientais. (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012: 184).

No item a seguir, serão tratados os instrumentos para uma gestão ambiental local de caráter urbano, que correspondem especificamente ao foco e escopo deste trabalho. É importante ressaltar a importância que reveste a discussão sobre a temática ambiental desde a perspectiva local. Nesse sentido, há vários tópicos importantes a serem abordados, como o papel das distintas unidades federadas na construção e seguimento da PNMA<sup>35</sup>, os desafios e as oportunidades do nível local em assumir protagonismos nas Políticas Públicas urbano-ambientais e a capacidade instalada para assumir as competências cabíveis, que serão objeto da análise desta investigação.

#### **1.4.1 As Unidades de Conservação e a Lei 9.985 de 2000**

A criação de UCs está fundada no entendimento de que as áreas naturais desempenham funções essenciais para a sobrevivência, o bem-estar, a qualidade de vida e o desenvolvimento das sociedades humanas. Inicialmente, durante a década de 1980, em aplicação do modelo biogeográfico conhecido como “Ilhas de diversidade,” foram criadas, no Brasil, 74 UCs sobre o regime de proteção integral que não permitia a presença humana dentro delas (MARTINS, 2012).

Posteriormente, com a promoção da ideia de Desenvolvimento Sustentável no marco da conferência Eco92, o debate sobre as interações entre homem-natureza começa a tomar novos matizes, situando-se numa perspectiva mais aberta, que explora a possibilidade de compatibilizar os usos

---

<sup>35</sup> Subentende-se que, por ser parte integrante de uma Região Metropolitana e por ser a APA Estadual de Piraquara uma unidade de conservação localizada em área urbana, Piraquara apresenta rasgos e dinâmicas que cabem perfeitamente dentro da lógica da gestão ambiental urbana, o que imprime uma especificidade nas Políticas Públicas ambientais que se constitui em um dos objetivos da pesquisa como um todo (N. Autora).

sustentáveis dos recursos naturais pelos seres humanos no interior destas áreas protegidas. Esta mudança de paradigma trouxe importantes modificações à temática ambiental como um todo, consolidando as UCs como uma ferramenta capaz de contribuir eficientemente na gestão territorial de cunho ambiental e na proteção da biodiversidade<sup>36</sup>.

A Lei 9.985 (2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) no Brasil, regulamentou o Art. 225 da CF/88. Após uma década de tramitação no Congresso Nacional, esta lei definiu os parâmetros para orientar as decisões sobre a criação e gerenciamento das UCs. Para isto definiu, no seu Capítulo I, Art. 2º, a UC como:

O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000: 1).

A partir da experiência internacional, foram englobadas as seguintes finalidades fundamentais que justificam a criação de UCs: i) fruição pela população, ii) conservação da natureza, iii) pesquisa científica e iv) aproveitamento sustentável dos seus recursos<sup>37</sup>. A partir desta base, foram construídos os objetivos do SNUC (Cap. II, Art. 4):

- Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais.
- Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional, bem como contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais. Além disso, valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica.

---

<sup>36</sup> Atualmente existem 1.606 UCs federais, estaduais e municipais, totalizando uma área de 1.514.342 Km<sup>2</sup>, que protegem 17.8% do território continental brasileiro. Delas, 884 são unidades federais, 631 unidades estaduais e 91 municipais. As UCs federais ocupam uma área de 755.204 km<sup>2</sup>, dos quais 48% são UCs de proteção integral e 52% são de uso sustentável. A categoria de maior destaque são os parques nacionais, que ocupam um terço da área total das UCs federais. As UCs estaduais ocupam 753.584 Km<sup>2</sup>, sendo 20% dessa área de proteção integral e 80% de uso sustentável. As UCs municipais ocupam 5.381Km<sup>2</sup> e são principalmente formadas por 34 APAs (96% da área total) e 46% por parques municipais cuja área total é de 137 Km<sup>2</sup> (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012).

<sup>37</sup> ISA, Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas e Laboratório de Geo processamento: As Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/categorias-de-ucs>>. Acesso em: 17 de Junho de 2013.

- Promover o Desenvolvimento Sustentável a partir dos recursos naturais e promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento.
- Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.
- Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos e recuperar ou restaurar ecossistemas degradados.
- Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental, e favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.
- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000: 02).

Segundo Martins (2012), estes objetivos refletem a dimensão dos desafios englobados na lei – e, por consequência, na formulação e execução das Políticas Públicas socioambientais. Mais recentemente, as UCs também vêm se evidenciando enquanto tema de pesquisa acadêmica, sobretudo por estarem inerentemente associadas à geração de conflitos e disputas pelo uso do espaço. Aparece, assim, a categoria analítica *conflito ambiental* com o intuito de evidenciar os múltiplos sentidos atribuídos pelos atores às suas bases materiais, assim como as assimetrias sociais na distribuição de recursos, espaço e poder em UCs, sobretudo nas de uso sustentável fundamentalmente.

Estas UCs compreendem desde territórios exclusivos para comunidades tradicionais que possam garantir um manejo sustentável de baixo impacto, privilegiando suas formas de convívio com a natureza, até áreas já urbanizadas, nas quais o estabelecimento de uma UC pode contribuir para o zoneamento e o manejo adequado dos recursos hídricos, os remanescentes florestais, bem como no cumprimento das leis ambientais<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Lembrando que, no caso das UCs de uso sustentável, o intuito é compatibilizar a conservação da natureza com práticas sustentáveis de exploração dos recursos, permitindo a presença humana nestas

O quadro 2, a seguir, consolida algumas das características mais relevantes das UCs de uso sustentável. Contêm elementos como: seus instrumentos de gestão, a titularidade na iniciativa da sua criação em quem reside nela, sua compatibilidade com a presença de moradores ou de atividades extrativistas, entre outros. Estes fatores têm uma importância significativa por serem o ponto de partida da construção de qualquer política pública neste campo, bem como para o processo de análise e pesquisa acadêmica deste trabalho.

---

áreas. A Área de Proteção Ambiental (APA) que se encontra no Município de Piraquara encaixa-se neste grupo (N. Autora).

**QUADRO 2**

**CARACTERÍSTICAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL**

<b>Crítérios</b>	<b>Floresta</b>	<b>Reserva Extrativista</b>	<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Reserva de Fauna</b>	<b>Área de Relevante Interesse Ecológico</b>	<b>Área Proteção Ambiental</b>	<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural</b>
<b>Objetivos principais além da conservação</b>	Pesquisa e produção de madeireiros e não madeireiros de espécies nativas.	Proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos.	Proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos.	Pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies.	Conservação de relevância regional, normalmente áreas com baixa ocupação humana.	Ordenamento territorial, normalmente áreas com ocupação humana consolidada.	Pesquisa, educação e ecoturismo.
<b>Processo de criação normalmente iniciado por</b>	Governo.	Comunidade.	Governo.	Governo.	Governo.	Governo.	Proprietário.
<b>Posse de terras</b>	Pública, com concessão de real de uso para a comunidade.	Pública, com concessão de real de uso para a comunidade.	Pública, com concessão de real de uso para a comunidade e privada.	Pública.	Pública e privada.	Pública e privada.	Privada.
<b>Compatível com presença de moradores?</b>	Sim, populações tradicionais.	Sim, populações tradicionais.	Sim, populações tradicionais.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
<b>Área Urbanizada</b>	Não.	Não.	Não.	Não.	Não.	Sim.	Não.

<b>Processo de regularização inclui desapropriações de terra?</b>	Sim.	Sim.	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC.	Sim	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC.	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC.	Não
<b>Conselho Gestor</b>	Consultivo.	Deliberativo.	Deliberativo.	Não há restrições, usualmente consultivo.	Não há restrições, usualmente consultivo.	Não há restrições, usualmente consultivo.	Não há, mas em caso de serem localizadas em mosaico de áreas protegidas, o proprietário tem direito a uma cadeira no Conselho.
<b>Mineração permitida?</b>	Sim.	Não.	Sim.	Não.	Não.	Sim.	Não.
<b>Instrumentos de gestão ordinários</b>	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, plano de uso e contrato de concessão florestal.	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso.	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso.	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor.	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor.	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor.	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor.



<b>Realização de Pesquisas</b>	Depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Para determinadas pesquisas depende de aprovação prévia do órgão gestor.	Para determinadas pesquisas depende de aprovação prévia do órgão gestor.
--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Construção própria a partir da informação do site do Instituto Sócio ambiental (ISA), Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas e Laboratório de Geoprocessamento: As Unidades de Conservação no Brasil (2013).

Aprofundando nos aportes expostos, observa-se que o grupo das UCs de uso sustentável abrange sete das doze categorias de manejo previstas no SNUC, com o intuito de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos (BRASIL, 2000). No entanto, cada uma das categorias reflete um conjunto de características socioambientais particulares com regimes de proteção territorial diferentes. Dois critérios são levados em consideração para criação deste tipo de UC: o primeiro tem relação com o acesso exclusivo aos recursos naturais por populações tradicionais e o segundo é referente ao uso e ordenamento do território com vistas a conservar recursos naturais específicos.

O primeiro grupo inclui as seguintes categorias de UCs: Floresta Nacional; Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Flora, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares de Patrimônio Natural. O segundo grupo é composto pelas Áreas de Relevante Interesse Econômico e as Áreas de Proteção Ambiental (BRASIL, 2000). A seguir, há uma aproximação com as características de estas últimas, inserida já não no marco da lei, mas no contexto urbano propriamente dito, para aproximar o contexto teórico e conceitual com o espaço socioambiental e com a temática de investigação em geral.

#### *1.4.1.1 Áreas de Proteção Ambiental (APA) em zonas urbanas; características e funções*

Recolhendo as definições e critérios anteriormente expostos, assenta-se o entendimento de que a APA é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem por objetivo proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (ISA, 2013).

Toda essa definição é, em tempo real e concreto, um dos vários alicerces do crescimento econômico do Brasil e do mundo todo. É inegável que a abundante disponibilidade de recursos naturais como água, reservas minerais, biodiversidade e patrimônio genético, reservas florestais e terras

fecundas e produtivas, dá forma e vigor aos processos característicos das economias industrializadas modernas.

A localização destes processos não é anárquica, e responde às demandas específicas do aparato produtivo globalizado<sup>39</sup>. Tendo em conta que a maioria das economias latino-americanas emergentes não dispõe de uma pluralidade de locais dotados de atributos requeridos para acolher as atividades de enlace e comando da economia moderna, não há dúvida que serão as suas cidades mais consolidadas e engajadas com a tecnologia, as comunicações e as atividades do setor terciário, as que poderão fazê-lo (DE MATTOS, 2001).

Para o caso do Brasil, a maioria da população reside nas cidades (como será observado mais adiante) e grande parte das atividades humanas acontece nos âmbitos urbanos. Este fenômeno tende a continuar ocorrendo no futuro, provavelmente de forma mais intensa e acelerada. Porém, esta perspectiva de crescimento acentua a necessidade de tornar sustentável o processo de desenvolvimento urbano, de modo a evitar ou minimizar as alterações climáticas decorrentes da urbanização, reduzir a poluição ambiental e garantir a preservação de um ambiente urbano saudável para as gerações futuras (LIMA e KRÜGER, 2004).

A criação de APAs pelos poderes públicos locais ou regionais é uma das respostas mais efetivas frente a essa necessidade, já que elas são capazes de prover, direta ou indiretamente, bem-estar e serviços à população, que demanda insistentemente (pelo modelo de vida baseado na acumulação) por recursos naturais que satisfaçam os processos produtivos e de consumo.

Todavia, com relação aos benefícios oferecidos pelas APAs – e, em geral, pelas UCs – há um amplo desconhecimento e desinformação. O estudo de 2011 do Centro para Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) e o MMA confirma:

[...] Por se tratar de produtos, bens e serviços em geral de natureza pública, prestados de forma difusa, seu valor não é percebido pelos usuários, que na maior parte dos casos não pagam diretamente pelo seu consumo ou uso. Em outras palavras, o papel das unidades de conservação, seja qual for a forma que apresentem, não é facilmente

---

<sup>39</sup> A criação da APA estadual de Piraquara não foi nem é alheia a estas ações nascidas desde diversos interesses sociopolíticos ou socioeconômicos, que nem sempre têm priorizado a preocupação com a conservação da natureza. As intencionalidades e a lógica com a qual se desenvolveu este processo, em específico, serão ampliadas no capítulo seguinte (N. Autora).

“internalizado” na economia nacional nem na opinião pública. Essa questão decorre, ao menos em parte, da falta de informações sistematizadas que esclareçam a sociedade sobre seu papel no provimento de bens e serviços que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país. (UNEP-WCMC, 2011:6).

Mesmo sendo ignoradas as funções que as APAs cumprem, tanto ao meio ambiente (como uma função de *Feedback*), quanto aos assentamentos humanos inseridos nelas, ou beneficiários indiretos dos seus atributos, são os seguintes:<sup>40</sup>

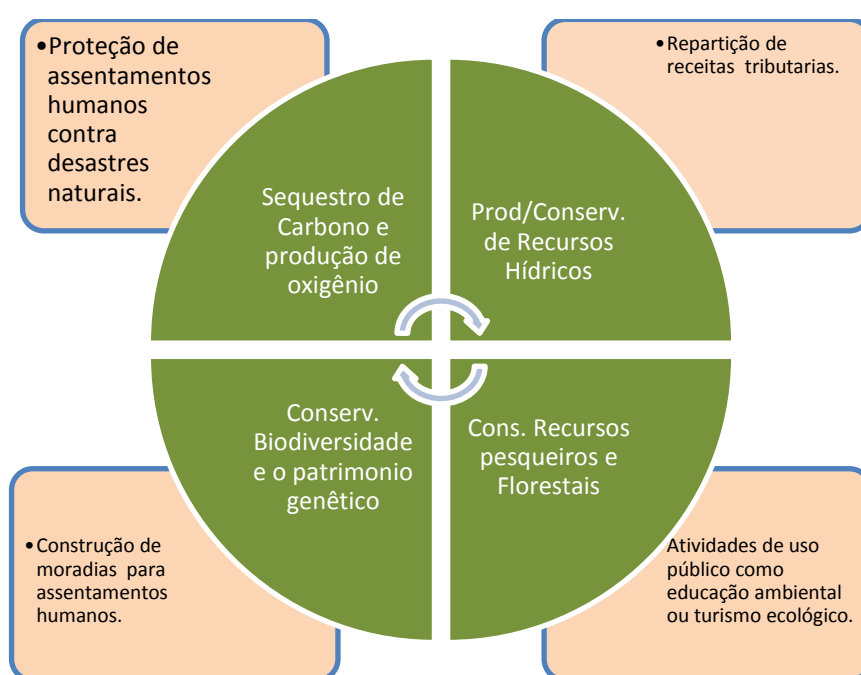


Figura 6: Funções e Serviços das APAs.

Fonte: Construção própria baseada em: Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional (UNEP-WCMC, 2011).

Por fim, cabe ressaltar que uma das principais causas de controvérsia em torno das APAs localizadas em zonas urbanas é a regularização imobiliária. Conforme Martins (2012), um número significativo das populações residentes em UCs, diante da carência de recursos econômicos próprios, da ação estatal focada à adequação de infraestrutura e da falta ou ineficácia das estratégias de

<sup>40</sup> Incluídas as qualidades derivadas dos atributos naturais, assim como o leque de possibilidades que o poder público tem para gerar estratégias e fontes de financiamento para a sustentabilidade das APAs. Baseado em: Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional (UNEP-WCMC, 2011).

educação e conscientização ambiental, entre outros fatores, vive em condições precárias.

Contudo estas problemáticas representam apenas uma parte da complexa rede de tensões originadas ao interior das APAs. Disputas relativas ao uso dos recursos naturais ali presentes, tais como potencial energético de rios e mananciais para empreendimentos de geração de energia; a demanda de insumos para indústria de extração mineral ou florestal; a exploração dos recursos pesqueiros e de espécies nativas para sua comercialização, além da apropriação do mercado imobiliário, muitas vezes informalmente, conformam o leque de exemplos que permite dimensionar os desafios da gestão ambiental urbana de uma UC com estas dinâmicas no seu território (MARTINS, 2012).

Como é de se esperar, cada APA apresenta um perfil diferenciado das outras, já que elas não fazem parte de uma realidade metafísica, mas estão inseridas em contextos de espaço e tempo determinados. É por isto que, para conseguir interpretar seu papel, relevância e alcance, faz-se necessário conhecer os fatores e dinâmicas dos locais onde se encontram. Isto será visto com mais vagar no capítulo seguinte, já que o fato da APA estadual de Piraquara estar inserida numa região metropolitana (além de outros fatores) lhe dá particularidades e oportunidades de obrigatória incorporação e reflexão.

## 2. DIMENSÃO AMBIENTAL URBANA NO BRASIL

O objetivo desta seção é sintetizar as principais dinâmicas e características do contexto urbano brasileiro. Para tanto, serão descritos os principais posicionamentos da questão urbana nas discussões sobre meio ambiente, sintetizados nos relatórios resultantes de encontros “emblemáticos” neste contexto, como a Conferencia de Estocolmo de 1972 ou da Rio+20 entre outros, assim como uma aproximação a alguns dos aportes sobre espaço, território, metrópoles e metropolização, que têm servido de embasamento para a compreensão destes temas no marco da presente dissertação. Vale destacar que a importância desta síntese está em situar onde se localiza o problema analisado por este estudo, além de melhor compreender o momento atual e alguns dos desafios na gestão ambiental urbana no Brasil.

### 2.1 CIDADES EM PERSPECTIVA

Somente como uma aproximação bastante simplificada, que não pretende esgotar tão amplo tema, pode-se dizer que as cidades surgem no Meio Oriente, entre os séculos XII e X a.C, numa região conhecida como *Crescente Fértil*, onde se encontrava a Mesopotâmia, e que, atualmente, recebe os nomes de Iran, Iraque e (parte da) Turquia. Nestes locais deram-se os primeiros experimentos urbanos, ou seja, comunidades inicialmente agrícolas que foram desenvolvendo processos sociais, econômicos e culturais complexos e que se assentaram ao redor de um núcleo de grande tamanho e arquitetura monumental, construindo habitações e estruturas para desenvolver sua vida em sociedade (URIBE, 2013).

Assim, evidencia-se que as cidades têm sido alvo das preocupações e dos interesses do homem desde os tempos mais remotos<sup>41</sup> em que ele decidiu se assentar, formando agrupamentos estáveis em um local determinado. Estes

---

<sup>41</sup> Na perspectiva de outros autores como Fourez (1995) *apud* Firkowski, (2013), o conceito de cidade é fruto de uma construção intelectual e de não uma construção por acaso, mas “em função de interesses precisos, historicamente determinados” e dependente “de uma certa visão do mundo e de sociedade” (Fourez, 1995: 108). Ainda, para Fourez, “a definição construída cientificamente é uma tradução da *noção* corrente ligada a este termo. Porém, ela não lhe é equivalente [...] na medida em que se quer precisa e determinada dentro de um âmbito teórico, jamais recobrirá a *noção* global que nós possuímos” (FIRKOWSKI, 2013).

assentamentos, logicamente, iriam precisar de acordos sociais que garantissem um mínimo de estabilidade social, mas não que significassem um estancamento no tempo ou no espaço, pois as sociedades e os espaços que elas decidem ocupar são, ao final, um fenômeno vivo e permanente, intimamente ligado à cultura e ao meio ambiente onde se encontram.

As palavras de Lobato Corrêa (1995) decifram muito bem esta dinâmica:

Fragmentada, articulada, reflexo e condicionante social, a cidade é também o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem. O espaço da cidade é assim, e também o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam ao final de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos. (LOBATO CORRÊA, 1995:09)

Para este autor, as cidades não podem ser entendidas sem a compreensão do significado do termo *espaço* e, neste caso em particular, do espaço urbano. Assim, o conjunto dos diferentes usos da terra, justapostos entre si, constituem a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano que aparece, assim, como espaço fragmentado.

O espaço urbano é, ao mesmo tempo, fragmentado e articulado, pois cada uma das suas partes mantém relações espaciais com as outras, ainda que de intensidade muito variável. Esta articulação manifesta-se de modo menos visível que a fragmentação. No capitalismo, manifesta-se através das relações espaciais que envolvem a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros e rendas, e, ainda, a prática do poder e da ideologia. (LOBATO CORRÊA, 1995).

É inegável que as cidades são sintomáticas da transformação dos sistemas ecológicos sociais pelo ser humano: são centros criativos onde se concentram alguns dos melhores e mais brilhantes cérebros e descobertas de cada sociedade, mas também são caóticas por causa da erosão dos controles sociais e estão de tal forma distantes da realidade cotidiana do ambiente que, com grande frequência, são indiferentes em relação às retroalimentações ambientais (MORÁN, 2011).

As discussões políticas da segunda metade do século XX dão conta disto, refletindo a evolução e posicionamento dos centros urbanos nas discussões sobre meio ambiente, as quais, sem dúvida, têm tido desde então algum impacto na forma como a sociedade, muitos governantes,

pesquisadores e interessados concebem-nas. Um exemplo disto são os resultados do encontro do Clube de Roma em 1968 e da Conferência de Estocolmo de 1972<sup>42</sup>, que mostravam um posicionamento secundário das cidades como um dos eixos da problemática ambiental, que já começava a se vislumbrar. O foco do debate, naquela época, centrou-se na diminuição da taxa de natalidade e na desaceleração do crescimento econômico mais que aos impactos da urbanização sobre o ambiente.

Para o Relatório Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum”, de 1987<sup>43</sup>, a cidade não era, nesse momento, abordada como problemática em si mesma, mas sim atrelada à falta de recursos tecnológicos e orçamentários dos países pobres para a estruturação do urbano. Porém, o relatório posiciona o planejamento urbano como forma para evitar problemas sociais, econômicos e ambientais, dando um renovado ar à gestão das cidades dentro da narrativa da questão ambiental.

No contexto da ECO92, mais recentemente, o relatório final, no seu capítulo 1, item No. 4, intitulado “Crescimento da População e seus Impactos Ambientais”, trata a cidade a partir da distribuição da população no território brasileiro, sendo a pobreza, a segregação e a estrutura da economia os conceitos-chave sobre os quais se analisa a problemática ambiental urbana, embora com uma relevância relativa que se estendeu até o relatório da Rio+5 no ano de 1997<sup>44</sup>.

Foi graças à “Agenda 21”; um documento modelo (com base no paradigma do Desenvolvimento Sustentável), pensado como instrumento guia de caráter global, mas construído por todos os países interessados, para auxiliar o planejamento regional ou nacional, que as cidades foram integradas à

---

<sup>42</sup> Estes e outros documentos, como, por exemplo, o Relatório Dag-Hammarskjöld ou a Declaração de Cocoyoc, de importância significativa na construção e interpretação das interfaces meio ambiente/desenvolvimento e meio ambiente/economia, podem ser analisados a partir dos aportes de Godoy, disponíveis em: <<http://amaliagodoy.blogspot.com.br/>> Acesso em: 20 de Setembro de 2013.

<sup>43</sup> O Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzidos pelas nações em desenvolvimento; e ressalta os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. Para uma revisão ampla dos aportes deste relatório, sugere-se ver a versão em idioma português, disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 15 de Junho de 2013.

<sup>44</sup> Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992). In: Infopédia [On line]. Porto: Porto Editora, 2003-2013. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$declaracao-do-rio-sobre-ambiente-e-desenvolvi](http://www.infopedia.pt/$declaracao-do-rio-sobre-ambiente-e-desenvolvi)> Acesso em: 20.09.2013.



questão ambiental e postas em interface com a necessidade de uma verdadeira justiça social e de um equilíbrio econômico perdurável e respeitoso dos recursos naturais<sup>45</sup>.

Em junho de 2012, a conferência Rio+20 buscou atualizar e verificar os acordos e conclusões derivadas da ECO92. A partir do *slogan* “Cidades Sustentáveis e Inovadoras”<sup>46</sup>, o grupo de trabalho conhecido como GEO5 (Global Environmental Outlook) recolheu algumas das experiências mais significativas, consideradas boas práticas de gestão ambiental em espaços urbanos, para que fossem mostradas, debatidas e, posteriormente, multiplicadas em outras cidades do planeta. As atividades desenvolvidas nesse encontro e resumidas no relatório tentaram conscientizar os governantes e a população em geral de como a segurança energética, o acesso à água e ao saneamento e a biodiversidade podem ser afetados de forma negativa pelo crescimento das cidades, a menos que os governos locais incluam-nos no Plano Diretor de expansão urbana.

Este é um dos muitos enfoques e momentos – até emblemáticos no caso dos diferentes encontros mundiais sobre a sustentabilidade do planeta – em que pode ser identificado como as cidades estão vinculadas com a questão ambiental, identificando-as como geradoras de impactos, devido à “desnaturalização” do espaço, à artificialização das formas, ao aumento da poluição e, como já foi comentado, à radicalização dos processos produtivos e de consumo.

Para Pereira (2001), o ambiente natural está desaparecendo das cidades, sobrepujado pelas formas concretas de ocupação do território. Exemplos disto são os rios canalizados, a vegetação derrubada ou domesticada, os solos que terminam sendo impermeabilizados, etc. Ou seja, o

---

<sup>45</sup> O capítulo da Agenda 21 denominado *Cidades Sustentáveis* estipula uma série de recomendações de gestão pública ambiental urbana que mudem os padrões de planejamento do futuro da forma pouco sustentável, como acontece hoje em dia. Suas estratégias giram ao redor de tópicos como o uso e ocupação do solo, a necessidade de um maior desenvolvimento institucional, a promoção de mudanças nos padrões de produção e de consumo das cidades, e o desenvolvimento e estímulo à aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana. Para aprofundamento nas estratégias e sugestões da Agenda 21 sugere-se: Agenda 21 Brasileira, disponível em: <[http://www.pucsp.br/ecopolitica/projetos\\_fluxos/doc\\_principais\\_ecopolitica/Agenda21%20Brasil.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Agenda21%20Brasil.pdf)> Acesso em: 25 de Setembro de 2013.

<sup>46</sup> Informação extraída de página oficial da conferência mundial RIO+20 (Seção Cidades). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/temas-cidades/>> Acesso em: 20 de Setembro de 2013.

ambiente é transformado pelas formas concretas de produção que escondem e/ou modificam a natureza, consumindo energia, gerando desordem e produzindo o que a autora denomina novas raridades.

Lobato Corrêa (1995) também apresenta reflexões nessa direção, pois esses diferentes usos da terra constataam uma articulação paralela à fragmentação, na qual aparece um novo elemento, que considera o espaço como um reflexo da sociedade e seus processos. Por ser reflexo fragmentado e articulado ao uníssono, o espaço urbano é profundamente desigual. A desigualdade passa a ser constitutiva do próprio espaço urbano capitalista. Assim, apreciam-se novos elementos e dinâmicas na sua apreensão, já que o espaço da cidade é também um condicionante da sociedade, sendo dupla a via do encontro de todos estes fatores.

Ainda para este autor, esta produção do espaço urbano, que sustenta as cidades, é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo; e engendradas por agentes sociais. Este espaço inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas, densificação do uso do solo, deterioração de certos locais, renovação urbana, realocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade. Ao refletir sobre isto, assenta-se a compreensão de que o espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes<sup>47</sup> que produzem e consomem espaço.

A partir destas aproximações teóricas, o item a seguir ampliará estes conceitos e a sua dinâmica dupla, em que, por um lado, estão presentes todas estas variáveis e pulsos da construção social do espaço (neste caso espaço

---

<sup>47</sup> Lobato Corrêa (1995) traz uma reflexão interessante sobre o papel dos agentes produtores e consumidores de espaço; para ele, neste tema destacam-se três aspectos: por um lado, que todos os agentes agem dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. Em segundo lugar, convém apontar que ainda que possa haver diferenciações nas estratégias dos agentes há elementos comuns que os unem, um deles é a apropriação da renda da terra. E, finalmente, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é a reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos de classe; este aspecto quase sempre cabendo ao Estado (LOBATO CORRÊA, 1995:12).

metropolitano) e, por outro, o processo adquire uma face institucional ou formal que tenta “encaixar”, ou formalizar, aquilo que surge, movimenta-se e se reproduz nesse espaço, através da formulação do instituto de regiões metropolitanas.

## 2.2 METROPOLIZAÇÃO E AS REGIÕES METROPOLITANAS<sup>48</sup>

A partir das considerações anteriores que cimentaram os conceitos de espaço urbano e cidades, abordaremos as definições de **metropolização e regiões metropolitanas** como divididas em dois grupos, considerando que existe uma separação entre o processo socioespacial e o processo institucional, que, por sua vez, dão configuração ao processo de gestão ambiental urbana e a criação de instrumentos para tal fim. A figura 7 explicita as relações para a compreensão dessas diferenças e articulações.

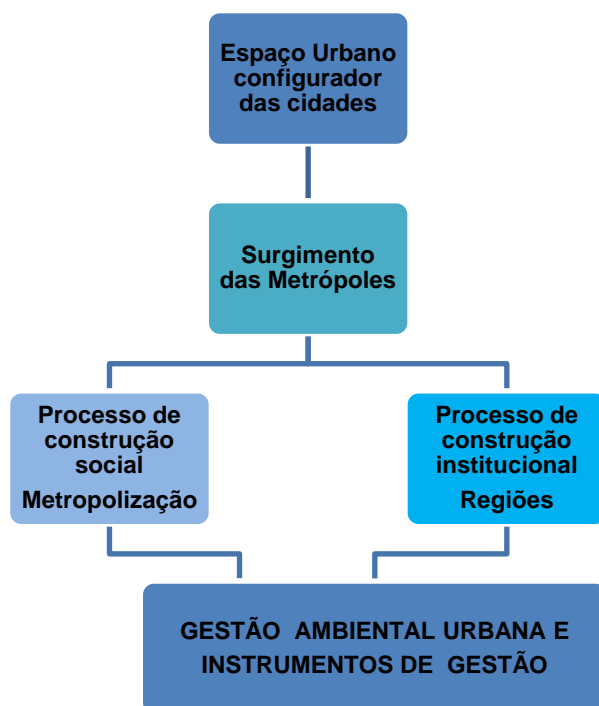


Figura 7: O Espaço Urbano e os instrumentos de Gestão Urbana; articulação de conceitos. Fonte: Construção Própria a partir de SANTOS (1967) e (1990).

<sup>48</sup> Cabe aqui entender que é relevante, além de conhecer os fundamentos do que são os espaços urbanos e as cidades, compreender os conceitos de Metrôpole, Metropolização e Região Metropolitana, que são as bases das análises e premissas subsequentes relacionadas com a gestão ambiental urbana e os seus instrumentos mais relevantes, pois estes termos são geralmente usados de forma indiscriminada ou acomodatória, sem ter em conta suas diferenças e pontos de partida (N. Autora).

O ponto de partida são as cidades, que constituem o espaço idealizado pelos padrões de comportamento, consumo e produção por excelência da sociedade atual no mundo moderno. Nelas, as pessoas habitam, trabalham, estudam, circulam e divertem-se, atendendo as definições e diretrizes sobre onde podem ser materializadas e desenvolvidas estas atividades.

As cidades, por sua vez, dão configuração à **metrópole**. Para Santos (1967), a metrópole é uma cidade principal de uma região, nó de comando e coordenação de uma rede urbana<sup>49</sup>. Ela não somente se destaca pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade). A metrópole estabelece relações econômicas e sociais com outras metrópoles/aglomerações e, além disso, é o elemento estruturador de toda a rede, pois as relações permanentes para acesso à sua dotação funcional tecem a rede urbana. É precisamente a complexidade de suas funções o que lhe assegura uma posição de domínio sobre as demais cidades.

Seguindo nesta ordem, Santos (1990) acredita que a metropolização atual ou contemporânea caracteriza-se por ser o momento mais avançado da urbanização, mas com uma natureza diferente: a metrópole emerge da dinâmica da economia global; uma “metrópole corporativa”, à serviço das empresas hegemônicas, mais preocupada com a eliminação das *deseconomias* urbanas (ou impedimento aos processos produtivos) do que com a produção de serviços sociais e do bem-estar coletivo.

Olhares complementares a esta postura como, por exemplo, no trabalho de Bursztyn e Bursztyn (2012), sugerem que a metropolização é um momento no qual se concretizam os fenômenos sócio-espaciais das metrópoles. Momento que foi, nos seus primórdios, associado ao processo de urbanização com industrialização, às mudanças na produção do campo e aos fluxos de migração rural que produziram quase um esvaziamento, em alguns locais, concretizando uma extensão e uma densificação nas grandes cidades.

---

<sup>49</sup>A utilização da palavra *rede* deve-se à presença de um núcleo central, estendido por um conjunto de eixos de comunicação; com funções políticas, econômicas e culturais de alcance nacional, com alta taxa de crescimento vegetativo e, em cujo interior, produzem-se importantes fluxos de bens e serviços, os quais geram tanto especialização significativa do emprego como ainda altas taxas de crescimento da demanda por habitação, serviços e infraestrutura (HARDT, 2004:31).

Dentre as diversas causas que geram a **metropolização**, algumas têm participação direta, mas outras se caracterizam por induzir determinadas reações urbanas que contribuem para o processo. Ao analisar estas variáveis, Souza (1985) *apud* Hardt (2004) organiza-as em cinco óticas bem distintas (conforme o quadro 4 mostra), porém complementares, que aportam à análise do fenômeno no seu conjunto.

**QUADRO 3**  
**FATORES QUE CONDUZEM À METROPOLIZAÇÃO**

De ordem físico-territorial	De ordem econômica	De financiamento da metrópole	De ordem sociocultural	De ordem institucional
<p>Diferencia a metrópole dos demais centros urbanos segundo características relacionadas à sua dimensão e a evolução do seu crescimento. Isto, em geral, decorre de altas taxas de migração, que aumentam o crescimento vegetativo, que por sua vez impacta os Municípios vizinhos, que passam a possuir, também, altas taxas de crescimento. Configura-se a conurbação. O enfoque espacial engloba tanto a regionalização propriamente dita quanto a considerada como a divisão funcional e estrutural do território, como a configuração espacial, quando entendida como a forma de ocupação da região.</p>	<p>Aspecto caracterizado pela concentração de recursos movimentados de forma provocada ou espontânea. A economia de escala é uma das razões e consequências desta característica, pelo fato de seu conjunto resultar em concentrações de benefícios ao exercício da atividade produtiva.</p>	<p>Devido à velocidade de seu crescimento e à complexidade de suas relações, exige o aporte de recursos para investimentos. Complementarmente as questões relativas tanto à disponibilidade de recursos como aos critérios de sua alocação têm, nas metrópoles, facilidades por constituírem espaços específicos que, conforme as políticas setoriais são contempladas de forma orientada e planejada.</p>	<p>A metrópole é caracterizada como “um palco de um sem numero de problemas, onde se destaca a deterioração da qualidade de vida, a marginalidade crescente de expressivos segmentos da população e o agravamento de déficits de equipamentos sociais” Ao mesmo tempo, também, são criadas e têm abrigo nas metrópoles as principais e maiores inovações tecnológicas, culturais e políticas, que, a partir delas, são difundidas às demais áreas urbanas e rurais do país.</p>	<p>As competências dos diversos níveis de governo e a falta de um nível de governo que abranja esta instância governamental dentro da moldura jurídico-legal são características ainda não completamente resolvidas. Assim “O reconhecimento oficial do fenômeno metropolitano, e da necessidade de serem encontradas novas soluções institucionais para os problemas que as afligem, tem levado os governos de vários países a buscarem soluções que melhor se adequem às suas peculiaridades”. SOUZA (1985) P. 12-13, apud HARDT (2004).</p>

Fonte: Construção própria com base em Souza (1985) *apud* Hardt (2004).

Por fim, Souza (1985) *apud* Hardt (2004) destaca a importância de não se desprezar, ao tratar de metropolização, o fenômeno da periferização, que, ao contrário da conurbação, é consequência direta do crescimento da cidade-pólo, tendo, por vetor, o sentido centrífugo e não centrípeto, como é o caso da conurbação. O fato de a periferização assumir proporções alarmantes faz com que o papel do Estado, através das Políticas Públicas, assumam importância estratégica na sua condução.

O Estado, ao intervir com investimentos em infraestrutura e ações para minimização dos problemas originados com a pobreza, pode induzir a expulsão dessa mesma população para áreas ainda mais distantes, por intermédio da valorização imobiliária desses espaços com a melhoria das condições de habitabilidade e de acessibilidade. Assim, uma estratégia clara baseada na equidade e no direito à cidade neste tipo de intervenções é fundamental para que se evite a ampliação deste processo de pauperização.

A respeito de *Região Metropolitana* pode-se dizer que é um termo fundamentalmente de natureza institucional (como figura político-administrativa, não contemplada na CF/88, mas com um exercício fático de funções públicas), em tanto articulador dos conceitos previamente analisados de *metrópole* e *metropolização*. Ela será alvo de análise posterior no momento da abordagem propriamente dita das Políticas Públicas ambientais no capítulo da dimensão analítica. Sua narrativa e funcionalidade, no contexto do planejamento urbano brasileiro, adiantam certos esclarecimentos para alguns dos *porquês* dos processos desenvolvidos na gestão ambiental da APA de Piraquara.

A primeira vez que apareceu o instituto *Região Metropolitana* na legislação brasileira foi no ano de 1967, através do Art. 164 da CF/67, no seu Título III, da Ordem Econômica e Social, que determinava o seguinte:

Art. 164: A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica (BRASIL, 1967).

Em 1973, foi aprovada a Lei Complementar nº 14, que determinou a criação de várias regiões metropolitanas no Brasil, entre elas a Região Metropolitana de Curitiba. A partir disto, estas novas formas político-administrativas teriam, através do Art. 2º, uma estrutura diferenciada, que é

mantida até agora, reconhecida como Conselho Consultivo, criado por Lei Estadual (HARDT, 2004).

Tendo estes delineamentos legais como marco e, a partir de um ponto de vista técnico-político, as RMs visavam, naquele momento, à eficiência e eficácia na gestão e prestação de *serviços de interesse comum*, podendo, de forma cooperada e articulada, tramitar e responder às suas responsabilidades administrativas e políticas (PDI, 2006). A determinação dos interesses comuns sobre os quais se sustenta parte da lógica e propósito da criação das regiões metropolitanas foi determinada (e está ainda vigente) pelo Art. 5º da LC/14 (1973), o qual estipula como tarefas conjuntas as seguintes:



Figura 8: Os interesses comuns para a conformação de RMs.  
Fonte: Construção Própria baseada na Lei Complementar 14 (1973).

Em 1988, uma nova Constituição Federal abordou o tema das regiões metropolitanas e, no seu Art. 25, deu aos Estados Federados a capacidade para, através de uma lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões<sup>50</sup>. Eis a maior mudança evidenciada nesta nova ordem constitucional no que se refere a este tema: transferir para os Estados a competência para criar regiões metropolitanas (as quais podem estar constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, sem importar o

<sup>50</sup> No Brasil, especialmente após a CF/1988, o divórcio entre as metrópoles e as RMs mostrou-se evidente. As RMs brasileiras (expressão de um processo de matriz institucional) já somam algo acima de cinco dezenas, ao passo que os espaços metropolitanos (expressões de processos socioespaciais), a depender da metodologia e dos critérios utilizados para identificá-los e caracterizá-los, não passariam de duas dúzias (IPEA, 2013:326).



número), poder que estava antes em mãos da União, como parte dos seus processos de organização e planejamento regional. Neste contexto, as RMs foram postas sob a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão de tipo regional por força da nova CF/88. A cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma maior relevância institucional que se vê refletida na organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (estas variam de acordo com as prioridades e particularidades próprias de cada RM). Para o caso da RMC ditas funções são:



Figura 9: Funções Públicas de Interesse Comum na RMC  
Fonte: Construção própria com base no PDI (2006).

Por definição, as **funções públicas de interesse comum** são sempre, de competência conjunta dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra, sendo isto estabelecido na lei complementar (baseada no Art.25 da CF/88) que os agrupa e organiza. Seu exercício é diferenciado ou peculiar, já que nenhum Município poderá exercê-las sem a observância de um critério responsabilmente integrador na gestão pública entre eles e o Estado (PDI, 2006).

O mesmo PDI (2006) oferece uma descrição bastante integrativa e funcional do conceito:

Não há como entender ainda esta expressão (funções públicas de interesse comum), como mera somatória de interesses municipais adjacentes dentro de uma mesma região, tampouco de percebê-la mecanicamente como conjuntos justapostos. A função pública de interesse comum integra, por sua própria natureza, a unidade orgânica de medidas e operações que não suportam divisão de elementos simples e localizados. Ou seja, o interesse comum dessas funções está expressamente referido à unidade operacional a ser constituída de uma diversidade representada pelos Municípios agregados de uma determinada região, associados ao Estado Federado. (PDI, 2006:233).

Sua existência é, por consequência, fruto de uma resposta institucional para problemas de tipo urbano-regional (nos quais a questão socioambiental faz parte) de caráter complexo e de dimensões supralocais. Tais dimensões superam a simples problemática da ocupação física do espaço, ocupando-se também dos efeitos e as polarizações que estes processos possam ter sobre o entorno regional, nacional e até internacional. Para se efetivar como elemento operacional característico das RMs, as funções públicas de interesse comum baseiam-se em duas figuras conceituais:

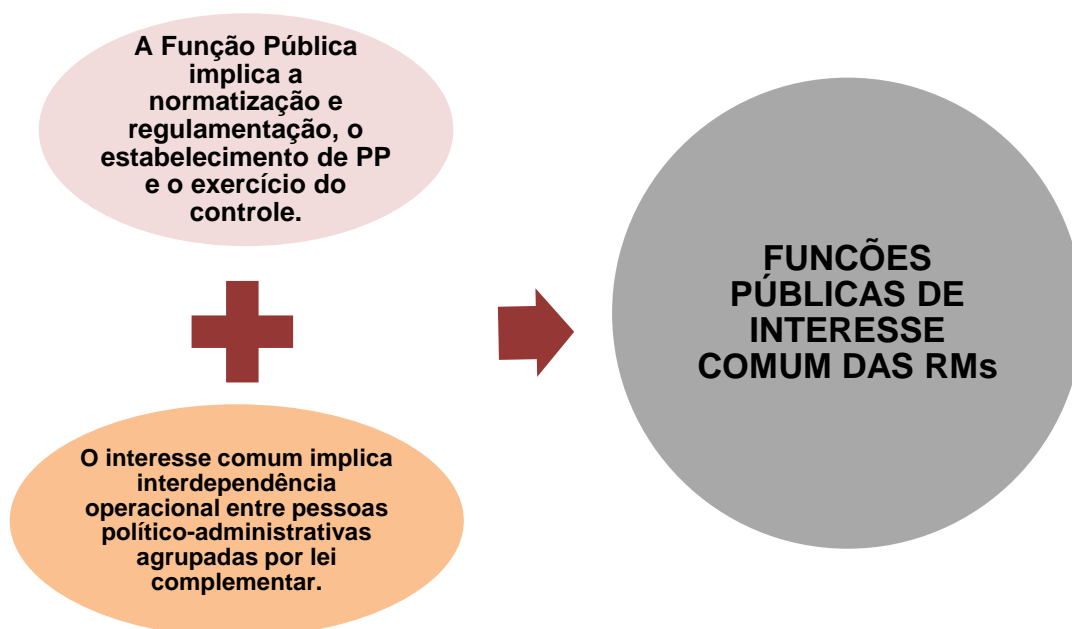


Figura 10: Caracterização da Função Pública de Interesse Comum.  
Fonte: Construção Própria com base no PDI (2006).

Analisada em detalhe a síntese anterior mostra como a função pública de interesse comum engloba não somente a prestação de serviços públicos ou a atenção a certos temas de ordem regional *per se*, mas também à regulamentação de aspectos como o uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros e padrões neste campo, o estabelecimento de diretrizes, planos e programas, bem como políticas de financiamento e administração orçamentaria; assim como a aplicação da fiscalização e a determinação de licenças e autorizações.

Por sua vez, o interesse comum implica o vínculo simultâneo, efetivo e material das ações dos Municípios e do Estado, constituintes da RM, ao redor de objetivos comuns cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas, espaciais ou de atributos naturais (entre outros fatores). Deste modo, as bacias hidrográficas, as dimensões das infraestruturas urbanas, as fontes de recursos naturais, ou inclusive, a existência de UCs no território terminam influenciando os processos decisórios e de construção de política pública socioambiental para estes contextos urbano-regionais <sup>51</sup>.

Por fim, encontra-se o conceito de **Gestão Urbana** (com foco no meio ambiente) e a sua instrumentalização através de marcos normativos e estratégias regulamentares que se refletem nas Políticas Públicas que atendem as problemáticas e desafios das conglomerações urbanas.

É importante identificar diferenças e aproximações nos conceitos, já que o *meio ambiente urbano* é entendido como o espaço urbano construído, que, de acordo com Fiorillo (2001), consiste no conjunto de edificações denominado *espaço urbano fechado*; e pelos equipamentos públicos denominados *espaço urbano aberto*. Deste modo, tem-se que todo espaço construído ou habitado pelo homem compõe não um meio ambiente natural, mas sim um meio ambiente artificial.

Esta classificação é meramente ilustrativa diante do leque de conceitos que giram ao redor destes temas. Sua finalidade, aqui, é facilitar a compreensão dos conceitos e suas articulações, considerando que o desenho

---

<sup>51</sup> Cabe observar que no âmbito da presente dissertação, os aportes dados pelo PDI (2006) com relação à natureza, utilidade e definição das funções públicas de interesse comum, foram usados como parte da metodologia de pesquisa, já que oferecem um quadro conceitual adequado para a organização dos documentos de política pública alvo deste estudo, como será detalhado no capítulo dedicado à dimensão metodológica (N. Autora).

e a utilização dos instrumentos jurídicos e de gestão pertinentes ao sistema nutrem-se simultaneamente de diferentes fontes e não corresponde aos objetivos da presente pesquisa adentrar em todos eles.

Nesta ordem de conceitos, pode-se perceber que a gestão urbana tem como objeto direto a ordenação e planejamento do uso adequado do espaço urbano, ou seja, disciplina e orienta a atuação do Poder Público para a utilização eficiente do território e seus atributos locais (GLICK, 1992). Partindo disto, evidencia-se e ratifica-se que, assim como a questão ambiental, a administração do território é prerrogativa estatal, ou seja, é o Poder Público quem tem a titularidade no exercício dessas funções<sup>52</sup>.

Diante destas considerações, observa-se que o tema cidade ingressa com repercussão importante no meio ambiente; e a correlação entre os sistemas ambiental e urbano evidencia-se nos objetos-alvo de proteção: a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem-estar dos habitantes. Com relação à defesa ambiental, a ordenação de espaços habitáveis concretiza as funções sociais da cidade, que em resumo efetiva todos os objetivos do Art. 225, da CF/88, que é a sadia qualidade de vida. Decorre daí, a necessidade de que haja uma integração entre as políticas com vistas a uma gestão ambientalmente adequada e socialmente justa (FIORILLO, 2008).

Em tempos mais recentes, o maior impacto na configuração do papel do Estado e na definição de parâmetros de gestão para as RMs dá-se com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257 de 2001, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e o aparecimento dos instrumentos conhecidos como Plano Diretor (PD) e os Planos de Desenvolvimento Integrados (PDI), que, mesmo sem conseguir solucionar a brecha entre metropolização e RMs, deram alguns novos conteúdos e diretrizes à gestão pública não só regional, mas também ambiental, como será abordado a seguir.

---

<sup>52</sup> Porém, ainda que seja tarefa do Poder Público a execução das PP nestes frentes, é necessário ressaltar que esta atividade não é estática nem alheia à dinâmica dos processos sociais do seu território. Neste cenário é inegável, por exemplo, a importância dos instrumentos participativos, pois possibilitam aos cidadãos determinar, conjuntamente com o Estado, as prioridades financeiras e de desenvolvimento, entre outros aspectos, como ocorre, por exemplo, no planejamento do orçamento participativo em determinadas administrações municipais brasileiras, atenuando o caráter estritamente estatal da gestão urbana (N. Autora).

### 2.3 ESTATUTO DA CIDADE, O PLANO DIRETOR E OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

A partir do papel e articulação – ou desarticulação –, das metrópoles, a metropolização e o estabelecimento das RMs, no marco de um debate pela preservação e conservação ambiental, é fácil pressupor que se apresentem diversos conflitos de competências *inter* (entre esferas de governo) e *intra governamentais* (entre unidades do mesmo nível ou esfera).

Os enfrentamentos entre o Estado, os segmentos econômicos, políticos e sociais são, sem dúvida, geradores de dificuldades no planejamento e na gestão ambiental em nível local e regional. O exercício cooperado para a prestação dos serviços públicos, as diferenças nas capacidades técnicas e financeiras em regiões urbanas de grandes extensões territoriais (como são as brasileiras), onde o mesmo território apresenta-se em diferentes tempos, com uma urbanização normalmente desorganizada e com agenciamentos em diferentes escalas, vira um cenário desafiador quanto às técnicas de planejamento<sup>53</sup> e da governança local.

A adequação dos instrumentos de política econômica e tributária aos objetivos do desenvolvimento urbano, uma justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, a preservação do entorno natural e a procura de soluções para evitar conflitos entre as esferas de governo na gestão urbana, incentivaram nas últimas décadas, o surgimento de mecanismos e legislações que (em princípio) simplificassem o decorrer da administração pública e lhe outorgassem maiores chances de ser mais eficientes e efetivas frente às demandas das suas cidades<sup>54</sup>.

Abraçando a agenda da reforma urbana, o Estatuto da Cidade (EC) propôs-se, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso,

---

<sup>53</sup> As técnicas de planejamento municipal visam corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis padecidas pela comunidade, remover empecilhos institucionais e assegurar o cumprimento dos programas e das propostas estratégicas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao bom gestor municipal (ULTRAMARI e REZENDE, 2007).

<sup>54</sup> Muitos dos instrumentos de gestão urbana não passam, para muitos, de “catálogos de boas intenções”, sendo bastante questionados no âmbito acadêmico, governamental e nos espaços sociais em geral pela sua falta de efetividade e de soluções reais. Porém, aqui, eles serão analisados por estabelecerem um norte integrador entre o desenvolvimento urbano e a gestão ambiental. Um exemplo desse ponto de encontro são as APAs, que têm por objetivo a proteção e sustentabilidade de mananciais de abastecimento regional em paralelo com outros usos por parte da população. (ULTRAMARI e REZENDE, 2007).

ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Seu foco é especialmente apoiar os governos municipais que têm que enfrentar graves questões urbanas, sociais e ambientais<sup>55</sup> que afetam diretamente a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Conforme Fernandez (2004), o que o EC propõe (junto com a CF/88 e outros autores), é uma mudança de “olhar”. Isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade – que, diga-se de passagem, encontra-se presente de maneira central nas ordens jurídicas de muitos dos países capitalistas mais avançados.

O EC, como instrumento, permite uma integração entre as políticas urbanas e as políticas ambientais do nível urbano, tornando as responsabilidades do nível municipal mais claras e amplas. A ponte que permite essa ligação é o Plano Diretor (PD)<sup>56</sup>, que é da responsabilidade direta do Município<sup>57</sup>, mas que, de modo geral, continua sendo construído a partir de abordagens e parâmetros mais físicos (sistema viário, soluções habitacionais, redes de comunicação) que de parâmetros socioambientais propriamente ditos.

Em particular, na sua interface com a questão ambiental, o PD deve estar em conformidade com os seguintes aspectos:

---

<sup>55</sup> Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público municipal a capacidade de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não-renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades: o solo urbano (FERNANDEZ, 2004).

<sup>56</sup> Tanto o Plano Diretor Municipal de Piraquara como o Plano Diretor Integrado da RMC serão analisados no capítulo destinado à Dimensão Socioespacial, com o intuito de tomá-los como referentes das análises posteriores sobre as Políticas Públicas com ingerência na APA estadual de Piraquara produzidas no período 2006-2012 (N. Autora).

<sup>57</sup> O Plano Diretor, conforme o EC é obrigatório para Municípios com mais de 20.000 habitantes, Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com áreas de especial interesse turístico e aqueles situados em áreas com empreendimentos, macro projetos ou atividades de alto impacto sobre o meio ambiente (N. Autora).

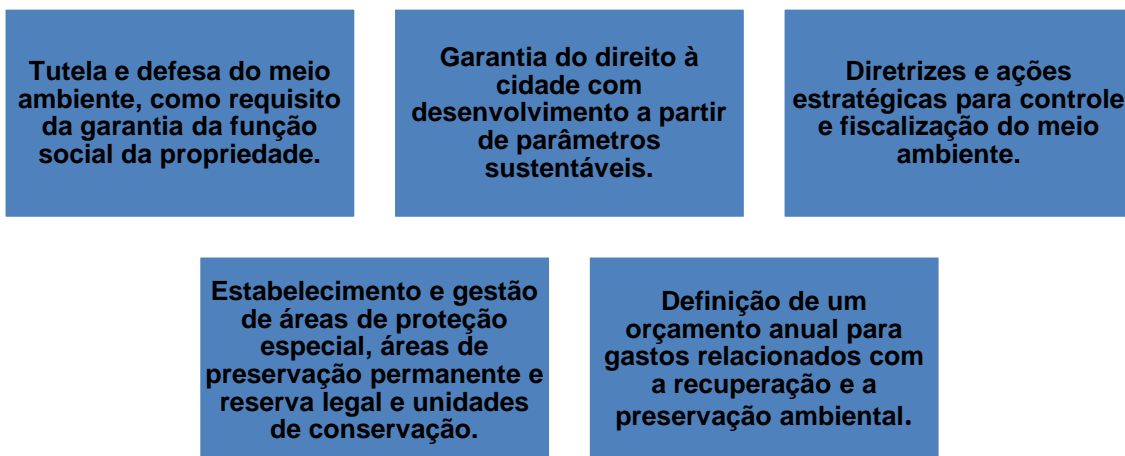


Figura 11: Os Planos Diretores e sua interface com a Questão Ambiental.  
 Fonte: Construção Própria com base em Ultramari e Rezende (2007)

É importante salientar que os Municípios correspondem institucionalmente, e pela construção social do espaço, aos recortes territoriais subnacionais com certas características que podem agrupá-los. Porém, isto não é excludente com os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI), que respondem a uma racionalidade integrativa e articuladora que procura uma melhor estruturação do sistema urbano, elevação dos padrões de vida e uma maior eficácia nas funções que exercem as cidades no conjunto de um território determinado (PDI, 2006).

Esta integração, baseada em um exercício de planejamento regional, busca fundamentalmente dar conta do uso e da ocupação do solo das áreas urbanas dos Municípios constituintes – através de instrumentos como o zoneamento – e garantir a reserva dos recursos naturais para o suprimento das atividades metropolitanas. O PDI transfere o que era de responsabilidade puramente municipal para um nível estadual e dota de poder o ente metropolitano no atinente ao parcelamento do solo regional<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> É interessante observar a articulação existente entre os PDI e as APAs; já que, mesmo sendo os dois instrumentos de política pública e planejamento, o PDI sugere os delineamentos gerais do modelo pensado como mais adequado para o desenvolvimento do espaço metropolitano, e as APAs, como proposta de proteção ambiental específica, são parte da espacialização dessa diretriz, pois elas estabelecem no território municipal os usos e restrições dos locais com certos atributos naturais (no caso

Este contexto, como dito anteriormente, nem sempre está ausente de desencontros. É de se esperar que cada integrante – Município, representantes estatais ou organizações civis de diversa índole<sup>59</sup>, por exemplo – apresentem capacidades técnicas ou de interlocução diferentes, assim como características distintivas nos seus quadros políticos e de gestão que fazem com que a compreensão do que é prioritário para o desenvolvimento regional nem sempre coincida.

Além disso, existe uma série de premissas no âmbito da gestão pública brasileira local, que impactam positiva ou negativamente estas iniciativas integrativas. Estas podem ser consolidadas a partir dos seguintes aportes de Ultramari e Rezende (2007):

1. Os problemas urbano-ambientais das cidades permanecem os mesmos e até se avolumam em termos da sua complexidade. Fazendo uma revisão dos planos criados há mais de uma década e os de hoje em dia, verifica-se que as prioridades continuam sendo as mesmas. O foco sobre o saneamento, infraestrutura, ocupação de áreas sensíveis, soluções habitacionais permanece.
2. A estrutura organizacional dos governos locais tem se reduzido nos últimos anos. Isto conduz a uma dependência por soluções externas, ou seja, contratações terceirizadas como as consultorias e o apoio das instituições acadêmicas, que se tornam cada vez mais frequentes, afastando os processos de planejamento da equipe que está obrigada a responder pela etapa executora. Por outro lado, a pressão sobre os funcionários ainda vinculados para atender diferentes e amplas tarefas num tempo curto é maior.
3. Presume-se que, graças aos avanços tecnológicos, as prefeituras e as instituições dedicadas ao planejamento possuem bases de dados fortes e atualizadas. No entanto, se considerados fatores como o desvio de recursos para atender outras necessidades do ente, situação

---

da APA estadual de Piraquara, os mananciais que surtem de água uma boa parte da RMC) em articulação com as atividades e a presença de população local (N. Autora).

<sup>59</sup> No exercício de planejamento regional que desemboca na formulação do PDI, podem participar não só os Municípios integrantes da região, mas também, por exemplo, as empresas e entidades de âmbito metropolitano, organizações da sociedade civil, representantes da academia e as diferentes coordenações e secretarias técnicas estaduais ou municipais, constituídas ou interessadas em tal fim (PDI, 2006).



bastante comum em Municípios com problemas complexos no seu território (como a corrupção, por exemplo), muitas administrações locais não se encontram na vanguarda das facilidades informáticas.

4. Os recursos financeiros disponíveis para a elaboração de planos e para sua implementação foram reduzidos nos últimos dez anos, demandando uma maior competência do órgão municipal para efetivar suas estratégias, planos e programas.

5. Como ponto positivo, destaca-se que, a partir da formulação do EC, a participação da comunidade não é só importante, mas obrigatória. É vista como uma forma para efetivar direitos e como o sustento do exercício do planejamento numa gestão democrática, na medida das possibilidades e alcances locais.

6. No marco do capitalismo atual, os Municípios se veem convocados a desenvolver estratégias que convertam seu território num local competitivo e atraente para investimentos e parcerias nacionais ou internacionais que dinamizem a economia local. (ULTRAMARI E REZENDE, 2007).

A partir destas proposições, pode-se deduzir que a efetividade e o desempenho de cada um dos instrumentos de planejamento e gestão é diferenciado e, além disso, por natureza, complexo. A posição geográfica, os recursos naturais, o tecido social e o governo revelam sempre velhas funções e papéis estratégicos – mas, com novos matizes e atores –, para o planejamento do desenvolvimento em geral e para a formulação e execução de Políticas Públicas, em particular.

Além disso, nesta mesma orientação, fica vigente a ideia de que a gestão ambiental está estreitamente vinculada à gestão do próprio território. Como estão umbilicalmente unidas, a forma pela qual seja administrado um dado território, seus conteúdos, relações e conflitos, materializa-se nas configurações aparentes e no espaço herdado e modificado que, por sua vez deixaremos para o uso das futuras gerações.

Nesse território herdado, nem sempre há ações paliativas ou retroativas: as marcas dos processos serão quase sempre generalizadas. Todavia, a partir das ações presentes tanto por parte da sociedade como do aparelho estatal,

serão deixadas as bases que refletem e refletirão se a gestão do território foi tecnocrata, democrática, ou se foi focada a fortalecer o sistema produtivo e sua lógica predatória.

## **2.4 SÍNTESES E DESDOBRAMENTOS SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL URBANA NO BRASIL**

A partir dos marcos jurídicos e delineamentos institucionais previamente abordados alguns Estados brasileiros passaram a criar regiões metropolitanas de forma acelerada, com processos de metropolização recém-surgidos e sem muitas características de metrópoles. Outros ampliaram sobremaneira os limites de suas regiões, a ponto de perderem a integração e a vida de relações metropolitanas como seu elemento definidor. Surgiram, então, RMs nas quais as relações definidoras do metropolitano estão majoritariamente ausentes. (FIRKOWSKY, 2013).

Excetuando esta iniciativa descentralizadora, a CF/88, não estendeu sua diretriz de contribuir com definições precisas ou definir atribuições para a gestão das RMs (PDI, 2006), sendo marcante na prática e cotidiano destas, a ausência de uma gestão que tenha a integração ou cooperação como alicerces. Isto conduz ao desenho e execução de instrumentos de planejamento urbano individualizados, que procuram atender às particularidades do território por e para si mesmo; e não como parte de um todo maior, além de quase sempre estar dirigidos para um horizonte de desenvolvimento imediatista de curto ou médio prazo.

Segundo dados obtidos no recenseamento brasileiro do ano 2010, mais de 84% da população brasileira mora em cidades (além das metrópoles e grandes metrópoles, aproximadamente 400 Municípios brasileiros têm população superior a meio milhão de habitantes, que vivem nas áreas urbanas legalmente definidas) (Bursztyn e Bursztyn, 2012). A metade do Produto Interno Bruto (PIB) é produzido dentro delas e o número das chamadas RMs em todo o país já supera 50 (IPEA 2013).

Para ilustrar a hierarquia das metrópoles mais relevantes em termos de população no país, mostra-se sua localização e ordem (Figura 12), conforme o mais recente estudo do Observatório das Metrópoles do ano 2013<sup>60</sup>.

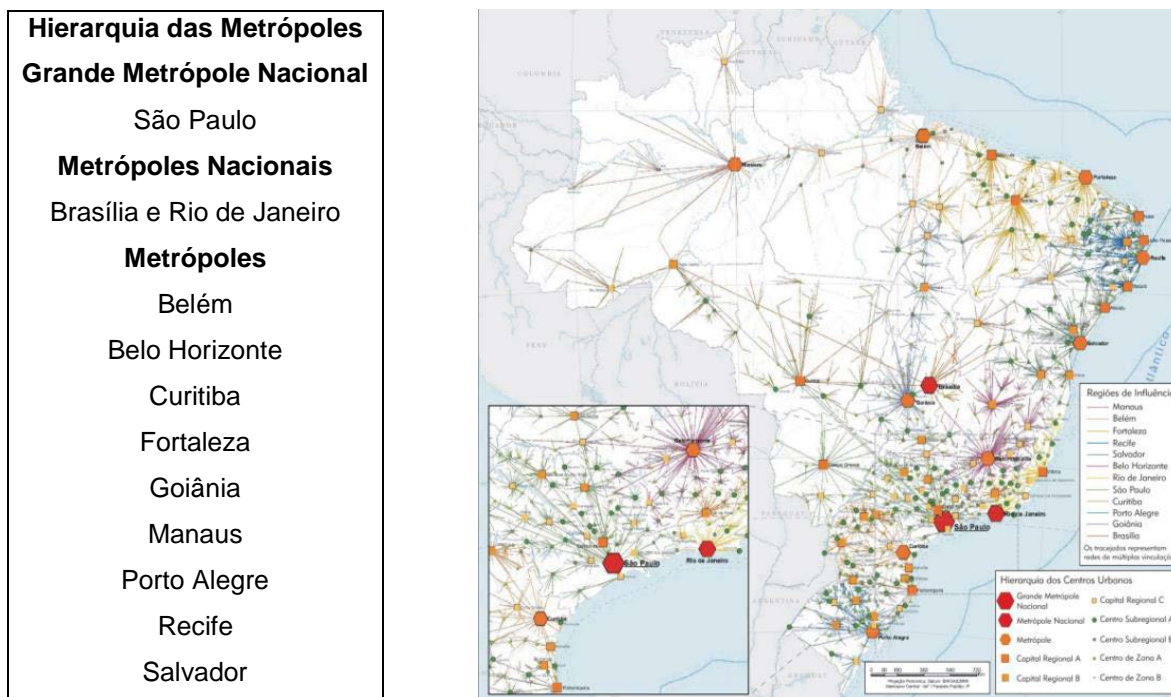


Figura 12: Hierarquia das Metrópoles Brasileiras

Fonte: Moura R. 40 Anos das Regiões Metropolitanas no Brasil (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013).

Este ritmo de crescimento, como é de se esperar, desperta inquietações sobre como esses processos de metropolização estão sendo administrados, quais são os arranjos institucionais e as Políticas Públicas com que eles operam e quais seus desafios frente a uma gestão ambiental urbana responsável.

Continua vigente uma polêmica conceitual sobre o que vem a ser população urbana no Brasil. Legalmente, qualquer sede de Município, ainda que seja um pequeno aglomerado, é considerado *área urbana*. Além disso, qualquer aglomeração com mais de 2.000 habitantes é também reconhecida

<sup>60</sup> É importante destacar que a seleção anterior de metrópoles nasce a partir da seleção apenas das RMs correspondentes aos doze espaços metropolitanos identificados pelo estudo “Região de Influência de Cidades” (REGIC), publicado pelo IBGE em 2008. Metrópoles com processos de desenvolvimento ainda incipientes, como Vitória, Cuiabá ou São Luís, não foram contempladas inicialmente para esta classificação. Porém, elas foram inseridas, posteriormente, para ser parte de estudos significativos sobre o tema de governança metropolitana no Brasil (IPEA, 2013).

como *cidade*, mesmo que não tenha atividades e funções tipicamente urbanas, como a prestação de serviços ou desenvolvimento industrial, no seu território<sup>61</sup>.

Independentemente das diferenças conceituais, a verdade é que a população brasileira em uma grande proporção é afetada, do ponto de vista ambiental, pelos problemas que são típicos das cidades. Estes problemas, conforme Bursztyn e Bursztyn (2012), podem ser:

- Poluição industrial de diferentes fontes.
- Poluição do ar resultante das emissões de veículos automotores.
- Poluição sonora provocada por fontes fixas, como indústrias; ou por fontes móveis, como automóveis.
- Poluição visual, muitas vezes associada ao descumprimento das normas relacionadas à publicidade.
- Deficiência de serviços de saneamento ambiental que incluem, entre outros, abastecimento de água potável, tratamento de esgoto, sistema de coleta de resíduos e drenagem urbana.
- Ocupação irregular de encostas, fundos de vale e locais de nascimento das águas, que provoca contaminação, enchentes e deslizamentos.
- Pouca disponibilidade e manutenção das áreas verdes.

Tais problemas são logicamente proporcionais ao tamanho e complexidade do processo de metropolização, mas também mostram a capacidade de resposta das cidades, pois ainda que uma parte desses assuntos seja objeto de regulamentações federais, o certo é que eles demandam ações pontuais das Prefeituras para normatizar e fiscalizar as atividades que são fontes destes problemas<sup>62</sup>. Muitas delas podem carecer de preparo técnico ou de capacidade orçamentária para adiantar tais ações – como veremos adiante –, sendo esta uma situação mais complexa ainda

---

<sup>61</sup> Para uma aproximação mais completa sobre as características das áreas urbanas e aos desafios que se apresentam para a administração pública, advindas dos processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo nas cidades, recomenda-se revisar estudos como o do Ministério das Cidades (2010), onde se comentam e debatem estas questões teóricas e práticas ao redor da gestão urbana.

<sup>62</sup> Existem três Políticas Públicas nacionais criadas para delinear a regulamentação dos problemas urbanos: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), a Lei de Saneamento Básico (Lei 11.445 de 2007), e a Lei de Resíduos Sólidos (Lei 12.305 de 2010). Elas configuram um processo significativo de mudança e arranjos institucionais em todos os níveis da administração pública, por vezes conflituoso em termos do exercício da autonomia municipal.

quando a cidade é fruto de uma urbanização acelerada e desorganizada, onde os equipamentos urbanos e a institucionalidade não estavam preparados para estes cenários.

Não menos importante, destaca-se, no interior das economias emergentes, como a brasileira, a metropolização como uma das mudanças resultantes do processo globalizador que têm se traduzido na preferência dos capitais estrangeiros por locais considerados rentáveis e com menos riscos. É assim que a atratividade de cada local configura a base sobre a qual se produzem estruturas territoriais hierarquizadas, que tendem a desenhar um mapa (internacional, inter-regional e intra-regional) definido pelo crescimento divergente e onde a concentração e a desigualdade posicionam-se como rasgos congênitos do país.

Segundo De Mattos (2001), no interior da construção social das cidades, as características que fazem com que certos espaços urbanos virem centros estratégicos das operações econômicas em detrimento de outros que vão ficando cada vez mais marginados da ordem mundial são, basicamente, os seguintes:

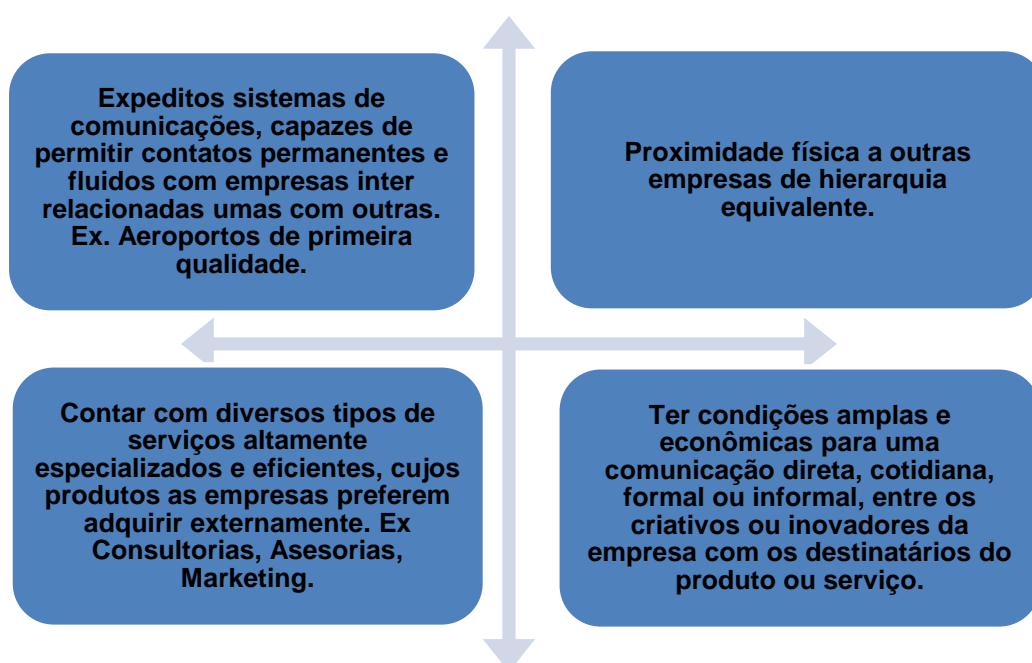


Figura 13: Caraterísticas dos Espaços Urbanos Estratégicos.

Fonte: Construção própria a partir de De Mattos (2001).

No caso do Brasil, somente nos centros urbanos mais consolidados estas características podem ser encontradas com maior ou menor complexidade (sem esquecer que estes parâmetros são extensivos às cidades de outros países). As empresas mais consolidadas e competitivas e o capital com maior inserção na economia global tendem então a se localizar nestas aglomerações metropolitanas.

Dado que tanto a presença quanto os resultados das operações financeiras e econômicas destas empresas, geram importantes efeitos sobre outras atividades da metrópole, sua localização contribui para alimentar o crescimento demográfico e espacial metropolitano e, conseqüentemente, seus impactos negativos sobre o meio ambiente urbano. Soma-se a isto o papel cada vez mais minoritário do Estado como regulador das relações homem-natureza e como ator pouco limitante das liberdades e prioridades do mercado; alheias quase sempre às considerações próprias do desenvolvimento social.

### 3. DIMENSÃO SOCIOESPACIAL

Lobato Côrrea (1995) aponta nas suas reflexões sobre o Espaço Urbano, que este possui uma dupla natureza, ao ser fragmentado e articulado ao mesmo tempo. Sendo sua fragmentação derivada das divisões naturais ou daquelas formalmente delimitadas pela sociedade; e articulado, através da circulação de capital e de investimentos, assim como da ideologia, a cultura e as relações de poder que nele se apresentam.

Para este autor, a complexidade da ação dos agentes sociais no cotidiano inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que, no caso das cidades, faz-se via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração dos recursos naturais e renovação urbana. Isto conduz a uma realocação diferenciada da infraestrutura e a uma mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas (LOBATO CÔRREA, 1995).

A RMC e, particularmente o Município de Piraquara não são espaços urbanos indiferentes a estes conceitos e premissas. Pelo contrário, neles apresenta-se um constante renascer de espaços e dinâmicas que, adaptadas, próprias ou impostas, configuram sua existência. Para dar passo ao conhecimento e compreensão das qualidades e elementos próprios de cada um destes espaços socialmente construídos e naturalmente dotados, esta dimensão da pesquisa pretende delinear um perfil que contemple os fatores antrópicos e naturais mais relevantes, evidenciados neles.

Estruturar a contextualização da RMC em fatores antrópicos e naturais é uma aposta metodológica empregada por alguns dos pesquisadores do tema, procurando sempre organizar de forma prática os diversos dados que as fontes de informação apresentam. Para Costa P. *et al* (2008) – desde uma perspectiva teórica que será utilizada no presente capítulo e que não é excludente com os anteriores aportes -, a cidade é um ecossistema formado por dois sistemas: o natural e o antrópico. O primeiro inclui os componentes abióticos (meio físico – composto pelo clima, ar, água, solo e subsolo) e bióticos (meio biológico – integrado pela flora e fauna); e o segundo compreende os aspectos territoriais, sociais e institucionais.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

#### 3.1.1. Fatores Naturais

A RMC encontra-se situada no local conhecido como *Primeiro Planalto* Paranaense e ocupa a quase totalidade desta superfície com 13.306 Km<sup>2</sup>. Ela se estende até um *Segundo Planalto*, localizado a oeste, e até a Serra do Mar, a Leste. No sentido norte limita com o Estado de São Paulo e no sul com o Estado de Santa Catarina (PDI, 2006). Na figura 14, denominada *Posição Geográfica da RMC no Brasil*, apresenta-se sua localização com relação ao Estado de Paraná e ao Brasil.

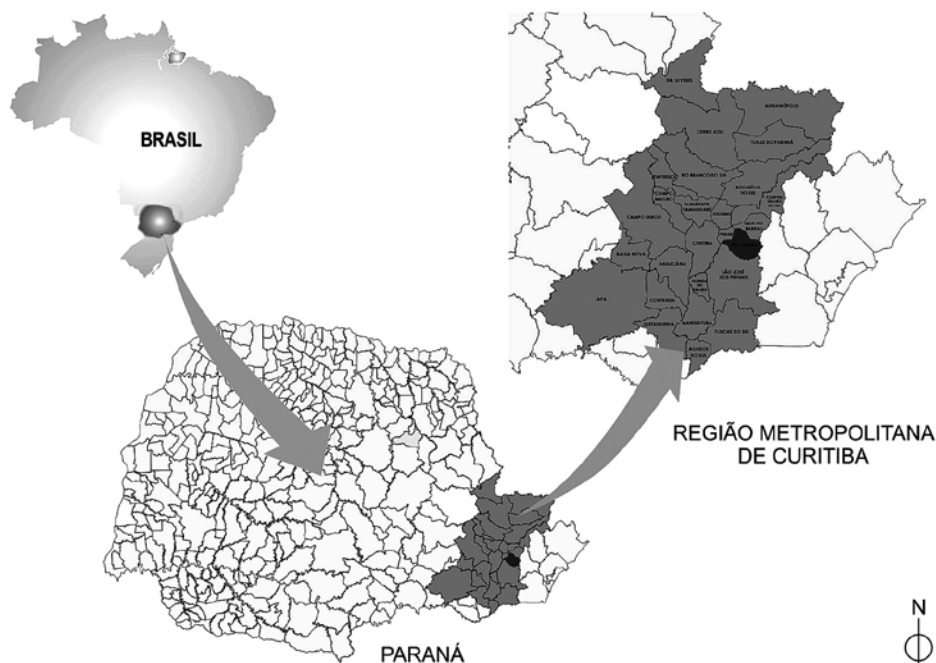


Figura 14: Posição Geográfica da RMC no Brasil.  
Fonte: IPARDES (2013).

De acordo com a combinação de fatores como a temperatura e a precipitação, a região, no seu conjunto, apresenta um clima pluvial quente temperado. De forma geral, o mês mais quente apresenta médias inferiores a 22°, além de se apresentar precipitações em quase todos os meses do ano assim como algumas geadas severas, raramente neve e sem a presença de estação seca (LIMA, 2000).



O potencial hídrico da região, como exposto na figura 15, está fundamentalmente delimitado por duas bacias de drenagem com configurações diferentes. A Bacia do Ribeira, ao norte, na divisa com o Estado de São Paulo, e a Bacia do Iguaçu no sentido Leste-Oeste – área de localização do Município de Piraquara -, que banha o núcleo metropolitano, incluindo a cidade de Curitiba, e faz divisa com o Estado de Santa Catarina e com a Argentina (LIMA, 2000).

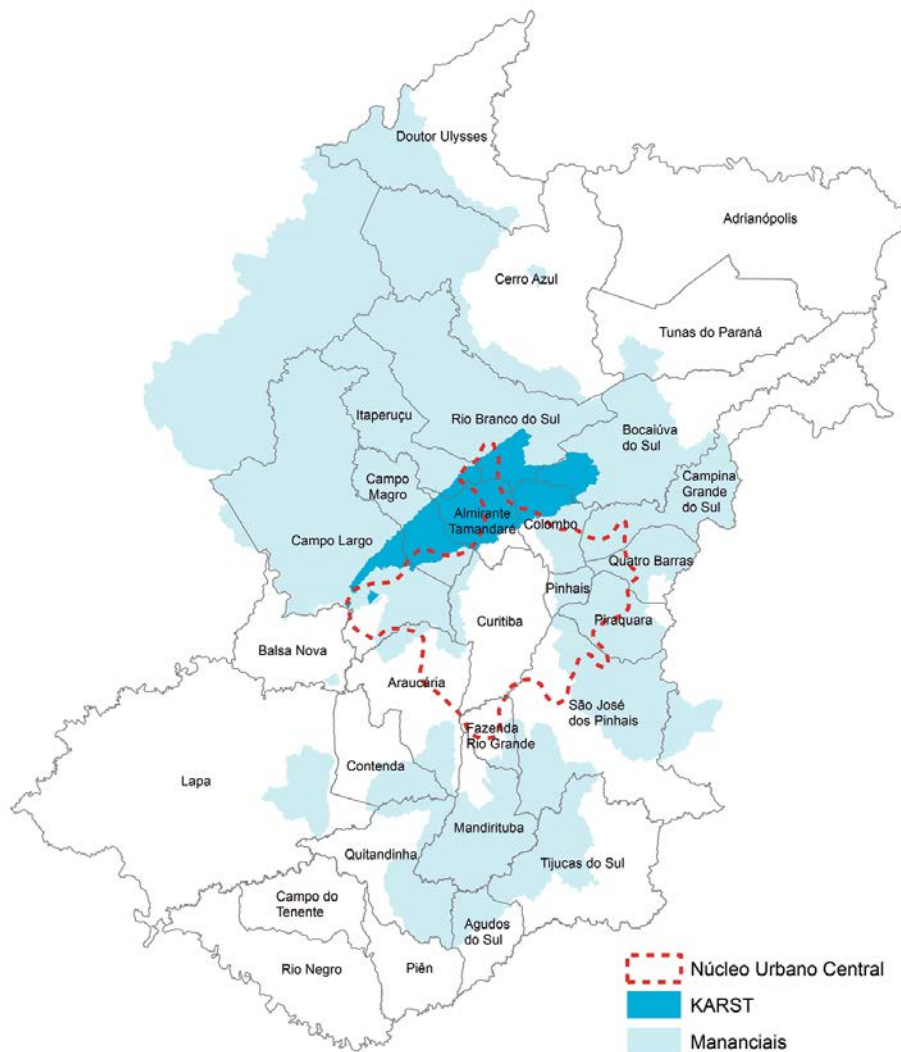


Figura 15: Localização dos mananciais na RMC.  
Fonte: COMEC 2006.

É importante especificar que a bacia do Iguazu é considerada a maior bacia hidrográfica do Estado do Paraná. O rio Iguazu tem um curso com extensão total de 1.060 km, dos quais 155 km encontram-se na RMC, correspondendo à porção alta desse rio. Tem sua nascente próxima à Serra do Mar, no Primeiro Planalto, em Piraquara, e percorre todo o Estado no sentido Leste-Oeste, sendo navegável em um trecho de 239 km entre Porto Amazonas e União da Vitória. Seus principais afluentes são os rios Negro, da Várzea, Miringuava, Passa Dois, Verde, dos Papagaios e Passaúna (PDI 2006).

Os mananciais da região garantem, segundo algumas projeções como as do IPARDES (2004), até o ano 2050, uma boa disponibilidade do recurso hídrico. Contudo, este atributo natural encontra-se, geralmente, em áreas de conflitos socioambientais – que serão especificados na sequência -, devido à crescente pressão por usos do solo, pela ocupação imobiliária regular ou irregular, pela expansão industrial e pelo uso indiscriminado de agrotóxicos nas atividades agrícolas próximas, entre outros fatores (IPARDES, 2004).

Com relação à fauna e flora, conforme o IPARDES (2004) existe uma variedade de biomas e de formações florestais, como a estepe gramíneo-lenhosa e campos e formações com influência marinha e fluvial, que conferem à região uma fauna bastante rica. Deriva-se disto, o registro de 345 tipos de aves das 70 espécies que habitam no Paraná, o que representa perto de 48% da avifauna do Estado, além do registro de 95 espécies de mamíferos, que são dependentes das florestas e formações pioneiras, o que indica que das 140 espécies identificadas no Paraná, 68% têm seu habitat também nesta área.

No que diz respeito à conservação da biodiversidade, destaca-se o alto índice de espécies endêmicas de aves para a Floresta Atlântica. Das espécies que ocorrem na região, muitas são de extrema importância, pois são ameaçadas de extinção, raras e migratórias. Do total das espécies de aves, registra-se a ocorrência de 45 com o status *crítico* na sua preservação. Destas, 10 são consideradas com status *ameaçada* de extinção, 32 são espécies com status *rara*; e três são consideradas vulneráveis.

Para este quadro contribui significativamente a presença da Floresta Atlântica, que está protegida quase na sua totalidade por UCs. Contudo, os desmatamentos decorrentes da ocupação urbana e da atividade agropecuária, têm determinado uma redução nos recursos florestais do território, os quais na

década de 1990 somavam 1.080.000 hectares, correspondendo a menos de 47% da cobertura florestal inicial da região (IPARDES, 2004).

Este mesmo estudo indica que existem iniciativas de conservação desenvolvidas pela ação pública de cunho ambiental, neste contexto, que merecem ser destacadas, apesar das complexidades e problemáticas vigentes. Por exemplo, na base física territorial onde está inserida a RMC, conhecida como Mesorregião Metropolitana de Curitiba<sup>63</sup>, têm-se instaurado um total de 59 UCs, sendo 41 de proteção integral nos âmbitos de governo, federal, estadual e municipal, e 18 de Uso Sustentável.

Na sub-região natural dos planaltos, dessas áreas protegidas destacam-se o Parque Estadual das Lauráceas, com 27.524,3 hectares, o Parque Estadual de Campinhos, com 337,0 hectares, e o Parque Estadual do Monge, com 250,0 hectares. Estas áreas, somadas às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e à quantidade expressiva de Parques Municipais, conferem a esta sub-região um total de 21 Unidades de Conservação de Proteção Integral, que abrangem 31.596,9 hectares, significando que 7,7% da cobertura florestal do território desta sub-região estão protegidas legalmente (IPARDES, 2004).

Além disso, este sistema complementa-se com a existência de 12 UCs de Uso Sustentável que compreendem uma área de 115.319,7 hectares. Destas, cinco APAs têm como objetivo a proteção e conservação das áreas de mananciais dos rios Passaúna, Iraí, Pequeno, Piraquara e Verde, totalizando aproximadamente 44.123,0 hectares, localizados ao redor do Município de Curitiba (IPARDES, 2004).

---

<sup>63</sup> Segundo o estudo **Leituras Regionais: Mesorregião Metropolitana de Curitiba**, promovido pelo IPARDES (2004), como um documento reflexivo e de apoio à gestão pública regional “A mesorregião Metropolitana de Curitiba está localizada em sua maior parte no Primeiro Planalto Paranaense. Possui como principais divisores naturais geográficos, a sudoeste, a Serra da Escarpa Devoniana, fazendo divisa com o Segundo Planalto Paranaense, e a leste a Serra do Mar, divisor com a Planície Litorânea. Abrange uma área de 2.301.511,9 hectares, que corresponde a 11,5% do território estadual. Esta região faz fronteira ao norte com o Estado de São Paulo, a oeste com a mesorregião Centro-Oriental, a sudoeste com a mesorregião Sudeste, ao sul com o Estado de Santa Catarina, e tem a leste o Oceano Atlântico. É constituída por 37 Municípios, dentre os quais se destaca Curitiba, pela sua dimensão populacional e nível de polarização” (IPARDES, 2004: 6).

### 3.1.2 Fatores Antrópicos

A influência humana tem modelado a paisagem com base nas consequências das mudanças históricas e das iniciativas adiantadas por certos grupos sociais em determinados momentos. As guerras, as migrações, o auge da agricultura, e a intensa modernização de base produtiva, entre outros eventos protagonizados pelo ser humano, têm alterado o uso e a distribuição do espaço. A implantação e expansão de um modelo de organização denominado *Região Metropolitana* –previamente comentado –, e os arranjos institucionais que determinam algumas das particularidades do objeto de estudo como é a APA estadual de Piraquara, assim como sua interação com a RMC, constituem parte dos conteúdos que serão abordados nesta dimensão Socioespacial.

Segundo Rickli (2012), inicialmente a partir de iniciativas vindas do planejamento estatal, a RMC foi pensada como uma organização estratégica do espaço, que promovesse, entre outros objetivos: o fornecimento de água e terras para a sustentabilidade das atividades metropolitanas e soluções de moradia para seus habitantes. Tudo isto ao redor de uma cidade central: Curitiba. Este recorte territorial e institucional nasceu com a Lei Federal Complementar n°. 14 de 1973. Nesta, a composição da RMC estava determinada inicialmente por 14 Municípios<sup>64</sup>, aos quais, paulatinamente, foram se agregando outros. Esta evolução pode ser apreciada na figura 16, que retrata a formação progressiva da RMC.

---

<sup>64</sup> Estes Municípios eram inicialmente: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova, Contenda e Bocaiúva do Sul (KORNIN e BOTEGA, 2013).

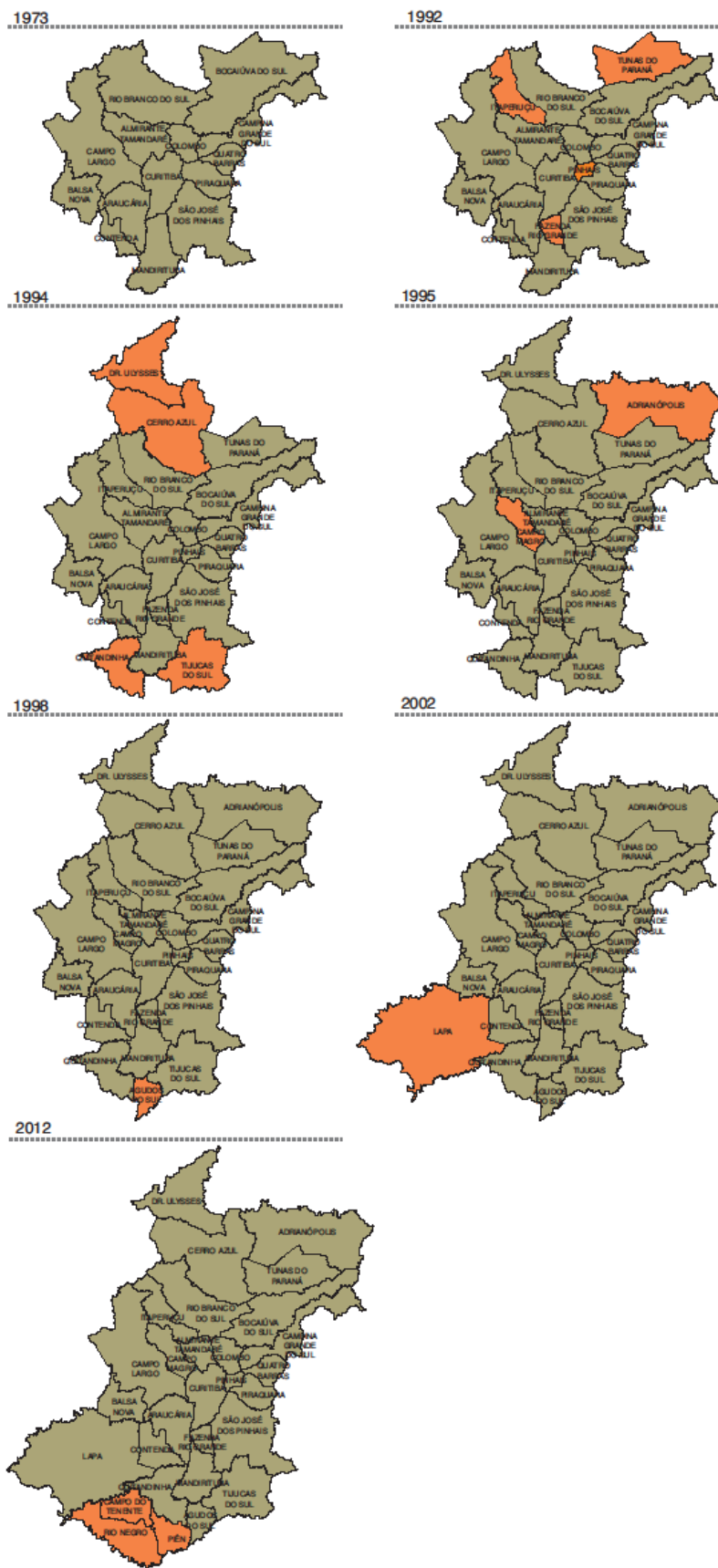


Figura 16: Formação Progressiva da RMC.  
 Fonte: COMEC, 2006.

Neste cenário, o conjunto de Municípios difere entre si no grau de integração ao fenômeno metropolitano. Dividindo-se, segundo estudos sob o tema, entre aqueles que de fato pertencem à aglomeração metropolitana (14) ou Núcleo Urbano Central (NUC) e aqueles formados pela maioria dos Municípios, desmembrados ou inseridos na região por legislação estadual<sup>65</sup> (KORNIN e BOTEGA, 2013).

Segundo o IBGE (2008), a extensão da polarização de Curitiba, abrangendo todo o território do Paraná, e a extrapolação para territórios de estados vizinhos, em especial Santa Catarina, consolidam a centralidade macro-regional da RMC e demonstram a dimensão dessa polarização. Tal condição indica, conforme os aportes de Kornin e Botega (2013), que, além de população e riqueza, a RMC concentra funções econômicas superiores à média da região no seu conjunto, bem como uma posição de centro de poder, de decisão e de gestão.

Esta característica responde ao grupo de políticas do nível estadual e federal, formuladas e executadas desde a década de 1970 para fomentar o desenvolvimento regional e urbano. Estas configuraram as bases para o surgimento de macro-projetos de tipo econômico, tais como, a implantação de uma refinaria da Petrobrás no Município de Araucária (1972), a criação da cidade industrial de Curitiba (1973), a promoção da extração de minerais não metálicos, nos Municípios de Almirante Tamandaré e Colombo, e a instalação, também na década dos setenta, de plantas industriais de grande porte do segmento metal mecânico, como Volvo, Bosch e New Holland entre outras (IPARDES, 2004).

Para Hardt (2004) a baixa representatividade do setor primário na RMC, quando comparada às demais regiões do Paraná, induziu à especialização do espaço metropolitano no setor secundário, chegando a superar inclusive, o desempenho do Estado nesse setor. É importante destacar que o compartimento leste da região (devido fundamentalmente aos seus atributos ecossistêmicos e a suas fontes de recursos hídricos) foi formalmente excluído

---

<sup>65</sup> Os Municípios desmembrados são: Campo Magro, Tunas do Paraná, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Itaperuçu. Os incluídos por legislação estadual: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Rio Negro e Tijucas do Sul. Por último, destacam-se (em paralelo a estas duas categorias), os integrantes do NUC: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais (IPARDES, 2004).

desta lógica de crescimento econômico e industrial, com exceção de algumas áreas específicas no Município de São José dos Pinhais (HARDT, 2004).

Sobre estes condicionantes do sistema produtivo, a dinâmica demográfica mostrou-se acelerada, com destaque para o fenômeno da urbanização. Como pode ser observado no quadro 4, desde a década de 1970, as taxas de crescimento populacional do NUC e da periferia da RMC são altas, não somente em termos absolutos, mas também quando comparadas com outras regiões metropolitanas brasileiras<sup>66</sup>.

<b>QUADRO 4</b>				
<b>REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS CONSOLIDADAS</b>				
<b>RM</b>	<b>População Total (1 mil)</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>Densidade (Hab./Km<sup>2</sup>)</b>	<b>PIB 2010 (R\$ Milhões)</b>
<b>Belém</b>	<b>2.102</b>	<b>6</b>	<b>829</b>	<b>23.273</b>
<b>Fortaleza</b>	<b>3.616</b>	<b>15</b>	<b>624</b>	<b>50.606</b>
<b>Recife</b>	<b>3.691</b>	<b>14</b>	<b>1.330</b>	<b>61.443</b>
<b>Salvador</b>	<b>3.574</b>	<b>13</b>	<b>821</b>	<b>75.606</b>
<b>Belo Horizonte (com colar metropolitano)</b>	<b>5.415</b>	<b>48</b>	<b>375</b>	<b>132.889</b>
<b>Belo Horizonte (sem colar metropolitano)</b>	<b>4.884</b>	<b>34</b>	<b>516</b>	<b>120.834</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>11.836</b>	<b>19</b>	<b>2.222</b>	<b>275.189</b>
<b>São Paulo- Campinas- Baixada Santista</b>	<b>24.145</b>	<b>67</b>	<b>1.725</b>	<b>847.636</b>
<b>Curitiba</b>	<b>3.174</b>	<b>26</b>	<b>206</b>	<b>94.018</b>
<b>Porto Alegre - Caxias do Sul</b>	<b>4.675</b>	<b>41</b>	<b>350</b>	<b>134.162</b>
<b>Total das RMs consolidadas</b>	<b>67.111</b>	<b>283</b>	<b>798</b>	<b>1.815.656</b>
<b>Brasil</b>	<b>190.756</b>	<b>5.565</b>	<b>22</b>	<b>3.770.085</b>

Fonte: Construção própria com base em KORNIN e BOTEGA (2013) e no Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

Fazendo uma breve explanação sobre estes dados, observa-se como a RMC apresenta a densidade populacional mais baixa, com relação às outras metrópoles, porém com um PIB maior no caso, por exemplo, das RM do Norte do país. Isto se explica, entre outras coisas, pelas políticas de especialização

<sup>66</sup> Atualmente, a RMC ocupa uma área de 16.627 km<sup>2</sup>, que corresponde a 8% do território do Paraná, e apresenta uma população estimada para o ano de 2012 de 3.285.251 pessoas. Cifra correspondente a 31% da população estadual (KORNIN & BOTEGA, 2013).

da região em atividades do setor secundário (produção de alimentos, metalurgia, mobiliária e mecânica) desde a década de 1970 e posteriormente ao auge das atividades terciárias a partir da década de 1990 (KORNIN e BOTEGA, 2013). Nesta ordem e como consequência das configurações socioeconômicas mencionadas, cada Município da RMC apresenta características demográficas diferenciadas, como pode ser evidenciado no quadro 5:

<b>QUADRO 5 POPULAÇÃO TOTAL URBANA E RURAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC. ANO 2010</b>			
<b>Município</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Adrianópolis</b>	<b>6.376</b>	<b>2.060</b>	<b>4.316</b>
<b>Agudos do Sul</b>	<b>8.270</b>	<b>2.822</b>	<b>5.448</b>
<b>Balsa Nova</b>	<b>11.300</b>	<b>6.870</b>	<b>4.430</b>
<b>Campo do Tenente</b>	<b>7.125</b>	<b>4.194</b>	<b>2.931</b>
<b>Doutor Ulysses</b>	<b>5.727</b>	<b>929</b>	<b>4.798</b>
<b>Tunas do Paraná</b>	<b>6.256</b>	<b>2.792</b>	<b>3.464</b>
<b>Pinhais</b>	<b>117.008</b>	<b>117.008</b>	<b>-</b>
<b>Curitiba</b>	<b>1.751.907</b>	<b>1.751.907</b>	<b>-</b>
<b>Colombo</b>	<b>212.967</b>	<b>203.203</b>	<b>9.764</b>
<b>São José dos Pinhais</b>	<b>264.210</b>	<b>236.895</b>	<b>27.315</b>
<b>Piraquara</b>	<b>93.207</b>	<b>45.738</b>	<b>47.469</b>
<b>Almirante Tamandaré</b>	<b>103.204</b>	<b>98.892</b>	<b>4.312</b>
<b>Araucária</b>	<b>119.123</b>	<b>110.205</b>	<b>8.918</b>
<b>Tijucas do Sul</b>	<b>14.537</b>	<b>2.285</b>	<b>12.252</b>
<b>Rio Negro</b>	<b>31.274</b>	<b>25.710</b>	<b>5.564</b>
<b>Fazenda Rio Grande</b>	<b>81.675</b>	<b>75.928</b>	<b>5.747</b>
<b>Itaperuçu</b>	<b>23.887</b>	<b>19.956</b>	<b>3.931</b>
<b>Lapa</b>	<b>44.932</b>	<b>27.222</b>	<b>17.710</b>
<b>Mandirituba</b>	<b>22.220</b>	<b>7.414</b>	<b>14.806</b>
<b>Piên</b>	<b>11.236</b>	<b>4.523</b>	<b>6.713</b>
<b>Contenda</b>	<b>15.891</b>	<b>9.231</b>	<b>6.660</b>
<b>Quatro Barras</b>	<b>19.851</b>	<b>17.941</b>	<b>1.910</b>
<b>Quitandinha</b>	<b>17.089</b>	<b>4.887</b>	<b>12.202</b>
<b>Rio Branco do Sul</b>	<b>30.650</b>	<b>22.045</b>	<b>8.605</b>
<b>Bocaiúva do Sul</b>	<b>10.987</b>	<b>5.128</b>	<b>5.859</b>
<b>Campina Grande do Sul</b>	<b>38.769</b>	<b>31.961</b>	<b>6.808</b>
<b>Campo Largo</b>	<b>112.377</b>	<b>94.171</b>	<b>18.206</b>
<b>Campo Magro</b>	<b>24.843</b>	<b>19.547</b>	<b>5.296</b>
<b>Cerro Azul</b>	<b>16.938</b>	<b>4.808</b>	<b>12.130</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.223.836</b>	<b>2.956.272</b>	<b>267.564</b>

Fonte: Dados do IBGE – Censo 2010 (divulgado em maio de 2011).



Com base nestes dados, é possível identificar algumas generalidades importantes que determinam o perfil da RMC. Por exemplo, os Municípios de Adrianópolis, Agudos do Sul, Balsa Nova, Campo do Tenente, Doutor Ulysses e Tunas de Paraná apresentam a menor densidade populacional com aproximadamente 10.000 habitantes cada um (*ressaltados em cor azul*). Aprofundando este dado, encontra-se nestes Municípios uma marcada presença de população camponesa nos seus territórios, que pode superar inclusive àquela residente nos centros urbanos. Em contraposição, Curitiba e Pinhais (*ressaltados em cor verde*), mostram o oposto da tendência anterior: uma ausência total de população rural na sua composição demográfica.

Por outro lado, pode-se verificar que os Municípios maiores da RMC em relação à população – exceto Curitiba que é a capital - são exatamente aqueles onde foram promovidas as políticas de desenvolvimento econômico e industrial, já anteriormente comentadas. São José dos Pinhais, Colombo, Araucária e Almirante Tamandaré são, em ordem decrescente de habitantes (*ressaltados em cor roxa*), onde estão localizados os empreendimentos que não apenas modificaram a estrutura produtiva local, mas também, deram novos matizes e formas aos movimentos migratórios, assim como ao uso dos atributos naturais e às estratégias e enfoques de gestão pública dos Municípios e da região como um todo.

Estes fatores levaram à acentuação da dinâmica econômica e da mobilidade entre os Municípios integrantes do NUC. Os maiores fluxos de deslocamento ocorrem entre as principais centralidades da rede urbana definidas por este núcleo. Para Cintra, Delgado e Moura (2012), mesmo que a mobilidade seja multidirecional, a RMC é o espaço no Paraná comparativamente falando, onde as relações entre Municípios possuem maior abrangência e intensidade. A relevância no âmbito econômico da RMC reforça o fato de que a rede urbana paranaense concentra os fluxos por atividades de maior complexidade para um pequeno número de centros, que terminam constituindo-se como polos, demonstrando seletividade dos lugares com tendência concentradora (IPARDES, 2010).

Para Lima (2004), este contexto deve-se ao fato de que Curitiba sedia e mantém as principais funções do governo estadual por meio da estrutura física e política dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Além disso, na capital

do Estado (e cidade epicentro da RM) existem os principais centros educativos, eixos comerciais e opções culturais. Somam-se a isso condições de maior renda e escolaridade da população, além da vantajosa localização do pólo industrial. Tal situação confere à RMC um posicionamento de relevância no contexto estadual e do país.

Kornin e Botega (2013) valorizam este quadro de dinamismo e concentração econômica. Contudo, o que se revela, para eles, é que a proximidade e a inclusão na RM não foram suficientes para diminuir a distância socioeconômica que separa o polo dos demais Municípios. Neste sentido, o Índice IPARDES de Desempenho Municipal (IPDM) o IPDM, que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos 399 Municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária, saúde e educação, baseado em diferentes estatísticas de natureza administrativa disponibilizada pelas entidades públicas<sup>67</sup>, mostra que o índice de Curitiba, para o ano 2010, era de 0,869, contra a média de 0,679 do NUC e 0,618 dos demais Municípios (IPARDES, 2011).

Segundo este estudo, ainda que estejam paulatinamente melhorando seus índices, os Municípios não conseguem superar a distância qualitativa e de poderio político-administrativo que possuem em relação à Curitiba. Inclusive o fortalecimento de cidades da RM, como São José dos Pinhais e Araucária, não foi suficiente para aproximá-las do desempenho municipal do polo. Compreende-se, dessa forma, que a intensa divulgação do modelo de planejamento urbano de Curitiba, a partir da década de 1990 até hoje, fortalecido pelo processo de internacionalização e reestruturação produtiva, esconde diferentes dinâmicas que interagem no espaço metropolitano e que se refletem na gestão pública dos Municípios integrantes.

---

<sup>67</sup> Definição técnica extraída de: Índice IparDES de Desempenho Municipal, disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=19](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19), consultado em: 10 de Outubro de 2013.

### 3.1.2.1 Processos de ocupação e moradia da RMC

Para Pereira *et al.* (2007), a consolidação do modelo produtivo brasileiro baseado na industrialização significou que a base econômica dominante superou a escala produtiva local e alcançou não só escalas regionais, mas também a nacional. Este fenômeno, como era de se esperar disparou os movimentos migratórios e as taxas de crescimento demográfico nas médias e grandes cidades, em especial as capitais de Estado. Pode-se afirmar então, que a aceleração da urbanização no Paraná tem sido fruto dos processos de industrialização do Estado e da dinâmica migratória campo-cidade, provocada pela crise do café (nas décadas de 1960 e 1970) e pela modernização da agricultura mais recentemente.

Como revisado anteriormente, os Municípios da RMC apresentam diferenças na quantidade de população, níveis de renda, níveis de escolaridade, densidade habitacional, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços urbanos, ações oriundas deste contexto, mas também de Políticas Públicas promotoras ou inibidoras destes processos (LIMA, 2004).

Neste sentido, Pereira *et al.* (2007) consideram que a lógica da produção capitalista do espaço urbano em conjugação com uma política de “urbanização com baixos salários”, têm dificultado ao trabalhador com menor poder aquisitivo a moradia, produzindo a ocupação das áreas com menores preços mas geralmente com pouca acessibilidade a bens e serviços urbanos.

Na prática, o processo de expansão acelerada da população de Curitiba foi intenso no vetor sul do Município, em áreas precisamente de menor valor imobiliário, e em áreas ambientalmente vulneráveis (PDI, 2006). Segundo este estudo, a mancha contínua da ocupação estendeu-se sobre os Municípios de Curitiba, São José dos Pinhais, Colombo, Pinhais, Piraquara, Campo Largo, Araucária, Almirante Tamandaré, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras e Campina Grande do Sul. Este grupo de Municípios é conhecido também como o Primeiro Patamar de adensamento populacional, onde se encontra o maior número de funções urbanas e o maior número de deslocamentos diários em volume de pessoas, aproximadamente mais de 80% dos deslocamentos de toda a região metropolitana (LIMA, 2004).

No processo de ocupação da periferia metropolitana, em locais sem infraestrutura e sem serviços básicos e, sobretudo sobre as áreas de mananciais ao leste, verifica-se a impossibilidade econômico-financeira da maioria dos recém-chegados em se estabelecer em áreas urbanas tecnicamente estruturadas e, em certos casos, até mesmo legalmente estruturadas (LIMA, 2004). Não obstante, implica também a existência de mecanismos de controle e de planejamento estatais, bastante flexíveis ou sem capacidade técnica, nos Municípios receptores destas populações. Fato que contrasta com as iniciativas de ordenamento territorial, formuladas ou desenvolvidas por Curitiba, ao mesmo tempo em que mostra o poderio do mercado imobiliário, que viabilizou e ainda viabiliza o parcelamento de áreas com menor valor ou inclusive com certas restrições para sua ocupação, como é o caso das zonas consideradas insalubres ou com atributos naturais importantes como as APAs.

Por último, nos dias de hoje, Curitiba e a RM projetam-se como polos de atração de população proveniente de outros Estados do país, no entanto, em fluxo menor daquele apresentado na década de 1990 e menor ainda do que o das décadas anteriores. Um dado importante evidencia como entre os anos de 1995 e 2000, da população que chegou ao Paraná, quase um terço escolheu a RMC para fixar residência e, nesta região, as localizações de fixação dos migrantes foram o pólo metropolitano, Curitiba – 43% dos migrantes ou 148,700 pessoas – e em Municípios do Primeiro Patamar Metropolitano (São José dos Pinhais, Colombo, Piraquara, Pinhais e Fazenda Rio Grande) – 53% ou aproximadamente 181,300 pessoas - (DESCHAMPS, 2004 *apud* LIMA, 2008).

### 3.1.2.2 Estrutura Institucional da RMC<sup>68</sup>

Este nível de análise da dimensão socioespacial está baseado na estrutura jurídico-administrativa e dos elementos político-administrativos, como

---

<sup>68</sup> As articulações que os arranjos institucionais da gestão pública do nível regional promovem com o setor privado não serão mencionadas explicitamente. Com isto, não se quer ignorar a tessitura de relações e interferências que os atores advindos do setor industrial, imobiliário ou de serviços, entre outros, possam fomentar no processo de planejamento e gestão ambiental, porém, não é alvo das considerações nem da metodologia com a qual se pretende abordar as Políticas Públicas Ambientais relacionadas com a APA estadual de Piraquara, conforme os objetivos e alcances desta pesquisa (N. Autora).

fatores que determinam a gestão pública na RMC. Uma aproximação cronológica geral, baseada em uma lista não-exaustiva dos antecedentes históricos de tipo jurídico-administrativo, relativas à operacionalização da gestão pública da RMC, apresenta a seguinte evolução conforme o quadro 6:

<b>QUADRO 6 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA A CRIAÇÃO E OPERACIONALIDADE DA RMC</b>	
<b>1. MARCO INSTITUCIONAL GERAL (Vigente)</b>	
<b>Lei Complementar 14 de 1973 (Nível Nacional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estabelece as RMs (SP/BH/CWB/POA/REC/BEL/FOR).</li> <li>b. Define uma estrutura administrativa básica</li> <li>c. Define os principais serviços de interesse comum das RMs.</li> <li>d. Indicou preferência de repasse de recursos da federação aos Municípios que participavam do processo.</li> </ul>
<b>2. ESTABELECIMENTO DA ESTRUTURA TÉCNICA PRÓPRIA (Vigente)</b>	
<b>Lei Estadual 6517 de 1974 (Nível Estadual)</b>	a. Cria a Coordenação da RMC, a COMEC.
<b>3. AJUSTES À ESTRUTURA TÉCNICA DA LE/6517 DE 1974 (Vigente)</b>	
<b>Lei Complementar 27 de 1975 (Nível Nacional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Determina a obrigatoriedade da existência dos conselhos deliberativo e consultivo dentro da Coordenação das RMs.</li> <li>b. Reforça o papel do Governador como presidente do conselho deliberativo.</li> </ul>
<b>4. NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO (Vigente)</b>	
<b>Constituição Federal de 1988 (Nível Nacional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Delega aos Estados o estabelecimento de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões.</li> <li>b. Objetiva integrar a organização, o planejamento, e a execução das funções públicas de interesse comum.</li> <li>c. Reforça a figura dos Municípios.</li> </ul> <p style="text-align: right;"><i>Continua</i></p>
<b>5. ESTABELECIMENTO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO REGIONAL SOCIOAMBIENTAL (Vigente)</b>	
<b>Lei Estadual 12.248 de 1998 (Nível Estadual)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cria o sistema de gestão e proteção dos mananciais (SIGPROM) da RMC e define seus objetivos.</li> <li>b. Determina os integrantes do sistema: Conselho gestor dos mananciais, Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs), Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em Áreas de Proteção aos Mananciais (PPART), Fundo de Preservação Ambiental (FPA).</li> </ul>

	<p>c. Define o papel coordenador do sistema no Estado, através da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.</p> <p>d. Delimita as áreas de proteção (bacias hidrográficas) de interesse regional.</p> <p>e. Para as UTPs estabelece a obrigatoriedade de elaborar o zoneamento ambiental e de uso e ocupação do solo para as áreas de mananciais.</p>
<b>6. DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES SOBRE GESTÃO URBANA SOCIOAMBIENTAL (Vigente)</b>	
<p>Lei federal 10.257 de 2001 (Nível Nacional)</p>	<p>a. Reúne em um enfoque holístico a necessidade de estabelecer nas cidades governos democráticos baseados na justiça urbana e no equilíbrio ambiental.</p> <p>b. Posiciona a questão urbana na agenda política nacional.</p> <p>c. Define diretrizes para temas como regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros.</p>
<b>7. SURGIMENTO DE INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E A GESTÃO METROPOLITANA. (Vigente)</b>	
<p>Planos de Desenvolvimento Integrados dos anos 1978, 2001-2002 e 2006.<sup>69</sup></p>	<p>a. Apresentam-se como iniciativas para uma melhor estruturação do sistema urbano com relação à eficácia das funções exercidas pelas cidades.</p> <p>b. Englobam temas como a qualidade de vida e a preocupação pelas dinâmicas dos padrões de urbanização na RMC.</p> <p>c. Tenta inserir no contexto político e administrativo o conceito de Desenvolvimento Sustentável.</p>

Fonte: Construção própria baseada em Hardt (2004) e Lima (2004).

Pode-se evidenciar como a estrutura institucional da RMC foi construída inicialmente a partir de leis superiores, de ordem nacional, que fizeram com que seu curso técnico e administrativo ocorresse em paralelo com as outras RMs criadas no Brasil na década de 1970. Também a síntese anterior mostra como, posteriormente, foram firmando-se as iniciativas de ordem estadual, que

<sup>69</sup> Os PDIs não são instrumentos jurídicos como os comentados nesta síntese. Porém, eles revestem vital importância como norteadores da gestão e operabilidade das RMs em geral e dos Municípios em particular. Além disso, são o ponto de partida cronológico e documental para a dimensão analítica (N. Autora).

geraram dispositivos e espaços de planejamento e gestão conforme as particularidades locais, em um esquema de pensamento integrativo e regional.

Desta forma, na tentativa de promover e fortalecer o planejamento metropolitano com ênfase nas questões ambientais (dando especial atenção para a proteção de áreas de mananciais) surgiu no final da década de 1990, a partir da lei de zoneamento de APAs e UTPs, as APAs do Iraí, Piraquara e Passaúna; e as UTPs do Itaquí, Guarituba, Quatro Barras, Pinhais e Campo Magro, consideradas como propostas inovadoras para a proteção das áreas com grande fragilidade ambiental (LIMA, 2004).

Nesse período, a COMEC começa a exercer a presidência e a secretaria executiva, do Conselho Gestor dos Mananciais (CGM), criado como foi visto pela LE/12.248 (1998). Estabeleceu-se assim como o novo cenário para a tomada de decisões e a gestão dos mananciais da RMC. Dentro deste contexto metropolitano, o papel articulador do SIGPROM é de vital relevância, já que ele integra, ainda hoje; o CGM, os PPART, as UTPs, o FPA, o Plano de Monitoramento, a fiscalização das áreas de proteção de mananciais e o sistema de informações da COMEC (LIMA, 2004).

Vale a pena destacar no estudo destes arranjos institucionais que, na RMC, somente a Prefeitura de Curitiba tem um órgão específico voltado à coordenação da ação metropolitana. Este órgão é a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM), que tem como competência a implementação de Políticas Públicas de desenvolvimento em conjunto com os demais Municípios da RM, através de assessoria e desenvolvimento de projetos conjuntos para a integração regional<sup>70</sup>.

Por sua vez, a Associação dos Municípios da RMC (ASSOMECC) é o organismo do âmbito supra-municipal, que representa o Poder Público municipal dos 29 Municípios que integram a RMC e promove a articulação destes com o governo estadual para uma gestão metropolitana conjunta. Neste sentido, destacam-se na última década a participação da COMEC, da ASSOMECC e da SMAM no planejamento e execução do Programa de

---

<sup>70</sup> Conforme o Observatório das Metrôpoles (2009), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), como agente técnico e de alto perfil da SMAM, aumenta em muitas oportunidades a complexidade do diálogo metropolitano, colocando seus projetos e os interesses do município polo numa posição de superioridade, enfrentados, mas dificilmente superados, seja pelos demais interlocutores, seja pela COMEC, na defesa dos interesses metropolitanos.

Integração do Transporte (PIT/RMC), que integra a realização de obras viárias e infraestrutura de transporte metropolitano, assim como o papel da COMEC no acompanhamento à elaboração dos Planos Diretores dos Municípios da RMC, exigidos pelo EC. O sistema como um todo pode ser esquematizado da seguinte forma (tendo em consideração seus principais órgãos associados e seus instrumentos legais de gestão), como mostra a Figura 17:

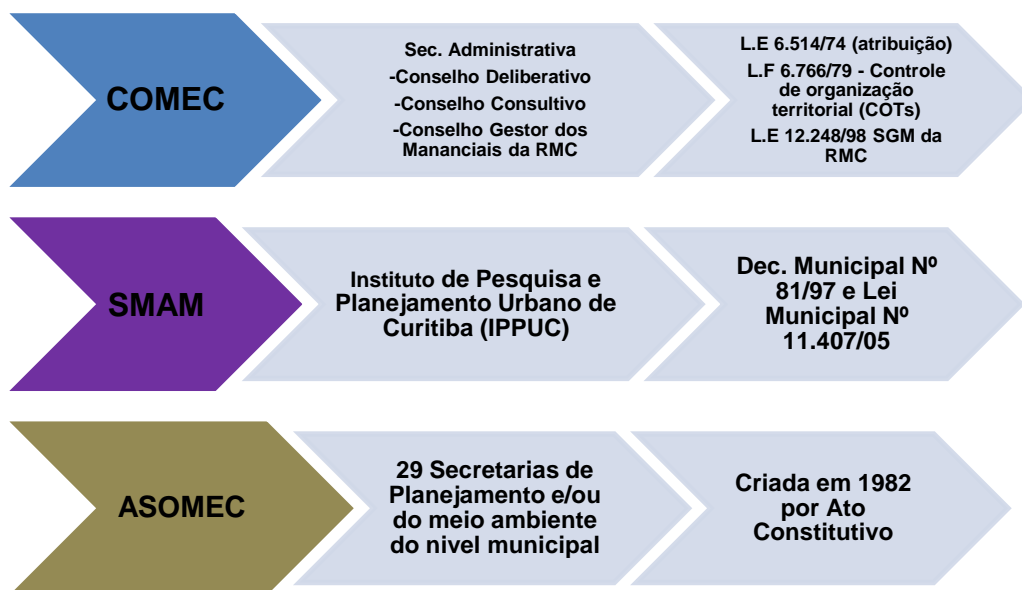


Figura 17: Arranjo Institucional da Gestão Metropolitana da RMC.

Fonte: Autora (2014).

Segundo Kornin e Botega (2013), no contexto do planejamento urbano em nível metropolitano, entram em confronto diversas escalas territoriais e organizacionais, representadas, geralmente, pelas secretarias de planejamento de 29 prefeituras municipais, que respondem em muitas oportunidades às pressões e demandas dos setores produtivos locais. Isto tem contribuído significativamente para que toda esta rede de organismos e instâncias seja qualificada com base na sua atuação (desde sua criação inclusive), no que se refere à gestão metropolitana.

Além disso, os autores reconhecem o quadro político como um fator relevante no grau de relacionamento efetivado entre as instituições responsáveis pela gestão da RMC. Em determinados momentos, por ocasião de divergências político-partidárias, a atuação dos Municípios que integram a RMC tem sido desarticulada e tornou-se até concorrente com o Município- pólo



e mesmo com o governo estadual, desvinculando o diálogo e a tomada de decisões da lógica integrativa e metropolitana dos demais Municípios da Região. O estudo do IPARDES (2004) concorda com este argumento, quando comenta que a pluralidade partidária e os interesses segmentados que caracterizam a RMC e o mosaico de Municípios autônomos que compõem seu espaço de ocupação contínua, contrapondo interesses locais a interesses regionais, faz com que perdure uma descontinuidade na realização de ações conjuntas. Estes elementos constituem os principais desafios à formulação de um processo articulado de desenvolvimento regional e de gestão que cumpra os objetivos e as finalidades expressas na institucionalização da RMC.

### **3.2 PERFIL DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA**

O Município de Piraquara localiza-se na porção leste da RMC, em bacias formadoras da área de proteção dos mananciais de abastecimento público (Alto Iguazu) e em parte da Bacia Litorânea. Tem limites ao norte com o Município de Quatro Barras, a leste com Morretes e ao sul com São José dos Pinhais. Foi criado em 10 de janeiro de 1890, sendo desmembrado do Município de Curitiba; e teve seu distrito, Pinhais, desmembrado em 1992, o que significou uma perda de 21% de seu território e aproximadamente 71% de sua população. Tem área de 228 km<sup>2</sup> e altitude média de 897 m, sendo subdividido no distrito sede e de Guarituba. Apresentava em 2000 uma população total de 72.886 habitantes (IBGE, 2000), com taxa de 8,53 % de crescimento para o período de 1996-2000. Já na contagem de população de 2007 (IBGE, 2007) a população havia chegado ao número de 81.313 habitantes<sup>71</sup>.

Conforme anotam LIMA *et al.* (2008), em Piraquara, identifica-se que a configuração do uso e ocupação do solo está intimamente ligado à estrutura viária e ferroviária, destacando-se a formação urbana ao longo da PR-415; na UTP do Guarituba; no centro tradicional e na área próxima à estação do trem, apresentando uma baixa densidade populacional na sede e grandes densidades populacionais na UTP do Guarituba. Atualmente, a continuação da

---

<sup>71</sup> O mais marcante deste processo é que enquanto a população urbana decrescia, segundo dados IBGE/COMEC, houve um acréscimo de população no seu conjunto, devido a ocupações de áreas rurais, em específico, àquelas localizadas nas áreas de mananciais (LIMA, 2000).

BR-415 constitui-se como o principal eixo viário do Município e ao longo do qual se encontram as principais atividades comerciais, institucionais e educativas. Já na zona noroeste entre a BR-415 e o contorno Leste (UTP Guarituba), é onde está ocorrendo o maior e mais complexo processo de urbanização; e, ao sudeste, a contenção à expansão determinada pela geologia e a vegetação ainda existente.



Figura 18: Configuração da mancha urbana a partir dos eixos viários.  
Fonte: Rede CEDES – UFPR (2006).

O atributo natural mais significativo deste Município consiste no fato de 92,16% do território municipal estar enquadrado em áreas de mananciais, sendo responsável por aproximadamente 70% da água distribuída à população da RMC. Em seu território, localizam-se os reservatórios de Piraquara I (Caigava), parte do reservatório do Iraí e o reservatório Piraquara II. O Município compreende em seu território; as áreas de preservação ambiental – APAs do Iraí e Piraquara -, a área especial de interesse turístico (AEIT) do Marumbi, a área de preservação da Serra do Mar, e a Floresta Metropolitana (LIMA *et al.*, 2008).



Figura 19: Reservatórios Piraquara I.

Fonte: Autora (2014).



Figura 20: Reservatórios Piraquara II.

Fonte: Autora (2014).

É relevante comentar que conforme Andreoli *et al.* (2003) *apud* Costa *et al.* (2008), no cenário de manutenção da disponibilidade hídrica atual, os mananciais ainda existentes somente serão suficientes até o ano 2050, considerando o crescimento populacional e urbanístico mínimo; e até 2040, tendo em vista o máximo. Em condições de ausência de programas efetivos de conservação, os mananciais estariam esgotados entre os anos de 2030 e 2035, para o máximo crescimento; e entre 2035 e 2040, para as projeções de mínimo aumento populacional, sendo urgente uma definição mais aprimorada e uma execução eficaz de políticas ambientais para os usos urbano, agrícola e industrial dessas áreas.

Esta característica imprime no planejamento urbano deste subsistema leste<sup>72</sup> a diretriz de respeitar e promover o processo de ocupação controlada. Característica que responde também aos critérios próprios deste tipo de UC, como são as APAs, onde a presença do ser humano não é excludente à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais que ali se encontram ao menos como aspecto ideológico ou formalmente definido.

Também este fator, próprio deste Município, mostra uma incidência direta sobre o baixo número de indústrias na região, uma vez que ao redor desse patrimônio natural têm se criado algumas restrições legais e ambientais que o impedem de atrair novos investimentos. Embora isso não o isente de problemáticas, como as derivadas por sua proximidade com a cidade de Curitiba, a pressão dos mercados imobiliário formal e informal, a intensificação da atividade agropecuária (com a consequente eliminação de defensivos agrícolas e resíduos nas proximidades das fontes hídricas) e a deterioração do inventário paisagístico que a legislação tem pretendido preservar, dentre outros.

---

<sup>72</sup> Conforme Lima (2000), no âmbito do planejamento regional, Piraquara junto com os Municípios de Campina Grande do Sul, Quatro Barras e mais tarde Pinhais, conformam o que no Plano de Desenvolvimento Integrado do ano 1978 e ainda hoje é denominado como Subsistema Leste da RMC.

### 3.2.1 Área de Proteção Ambiental Estadual de Piraquara

A região objeto de estudo compõe a APA do Piraquara, de acordo com o decreto nº. 1754, de 06 de maio de 1996. Ela é considerada também como Área de Especial Interesse Turístico (AEIT)<sup>73</sup>, assim como reserva da biosfera da Floresta Atlântica, incluída em tombamento da Serra do Mar<sup>74</sup>. Em suma, um conjunto ecossistêmico atravessado por construções humanas e atividades produtivas com área aproximada de 8.881,00 ha. (RICKLI, 2012).

As complexidades e problemáticas comentadas anteriormente no processo de metropolização da RMC fizeram com que, na década de 1990, os governos regional e local criassem e implantassem as APAs dos Rios Piraquara e Iraí, assim como as UTPs<sup>75</sup> do Guarituba (área que corresponde o 48% do Município de Piraquara, mas que não interfere na APA propriamente dita) e do Itaqui (pertencente ao Município de São José dos Pinhais), conforme a seguinte localização que pode ser evidenciada na Figura 20:

---

<sup>73</sup> A AEIT do Marumbi foi criada pela Lei nº. 7.919 de 22/10/1984 e abrange os Municípios de Morretes, Antonina, Piraquara, Campina Grande do Sul, Quatro Barras e São José dos Pinhais, nos seus 66.732,99 ha. Em fevereiro de 1993, o trecho paranaense da Serra do Mar compreendida pela Serra da Graciosa e do Marumbi passaram a integrar a “Reserva da Biosfera da Mata Atlântica”, estabelecida pela UNESCO, o que implica o reconhecimento internacional do valor ecossistêmico dessa região.

<sup>74</sup> A Área de Tombamento da Serra do Mar, definida por Edital do Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico, tem área total de 386.000 há. em uma faixa de direção S-NE, com cerca de 160 km. O ato administrativo do tombamento significa, na prática, catalogar, relacionar coisas (de valor histórico, cultural, artístico, científico, estético, paisagístico, arquitetônico, urbanístico, documental, bibliográfico, paleográfico, museográfico, toponímico, folclórico, hídrico, ambiental etc., ou afetivo para a população) em determinado registro público, para impedir que sejam destruídos ou descaracterizados. Definição extraída de Coordenadoria Do Patrimônio Cultural Curadoria Do Patrimônio Histórico E Artístico (2013). Consultada em: <<http://www.universoverde.com.br/legislacao/estadual/parana/lepreditalpatcult.htm>> Acesso em: 17 de Dezembro de 2013.

<sup>75</sup> As Unidades Territoriais de Planejamento mesmo que não sejam objeto de estudo da presente dissertação, merecem atenção por sua importância e papel na gestão urbana socioambiental. Estas são espaços territoriais que sofrem pressão por ocupação e estão situados em áreas urbanas dos Municípios integrantes das áreas de interesse de proteção de mananciais. Em geral, têm a finalidade de efetuar a transição entre áreas urbanas já consolidadas e as áreas de maior restrição ambiental, como as APAs, e/ou áreas rurais. Na aglomeração urbana metropolitana existem cinco UTPs regulamentadas por legislação estadual, que são: a UTP de Pinhais, do Guarituba, do Itaqui, de Quatro Barras e de Campo Magro. Essas unidades foram consideradas as áreas com maior pressão por ocupação, dentre as áreas de interesse de proteção de mananciais, haja vista a sua proximidade com o polo metropolitano e acessibilidade viária. COMEC 1998, Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=46> Acesso em: 16 de Junho de 2013.

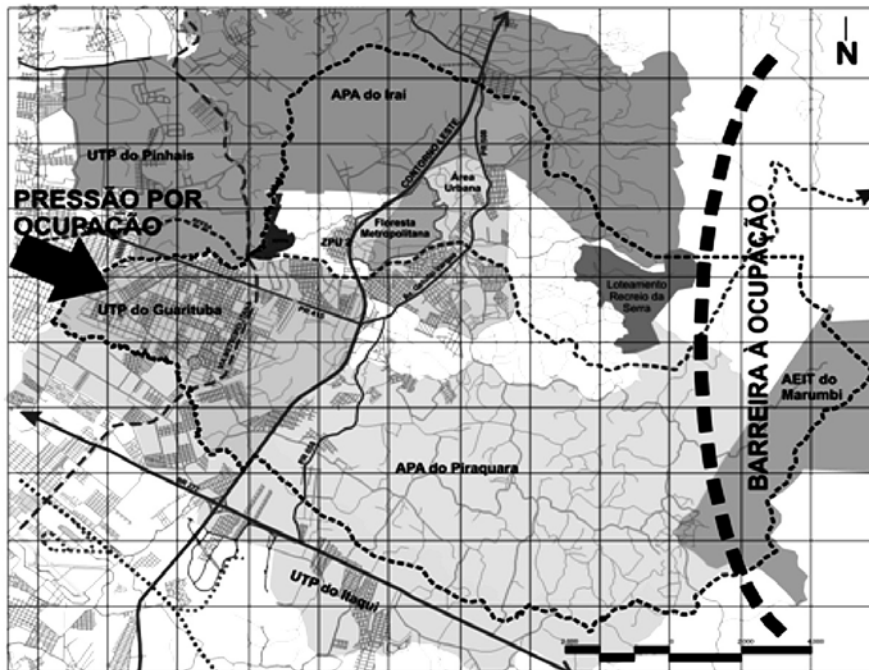


Figura 21: Cartograma de restrições ambientais em Pirajuara.  
 Fonte: COMEC (2001), referenciado e modificado por Costa *et al*, (2008).

Complementando o cartograma anterior, na Figura 21, pode-se observar onde estão localizadas as fontes hídricas da RMC, assim como as APAs que compõem o sistema regional de UCs desta tipologia e em particular a APA estadual de Pirajuara.

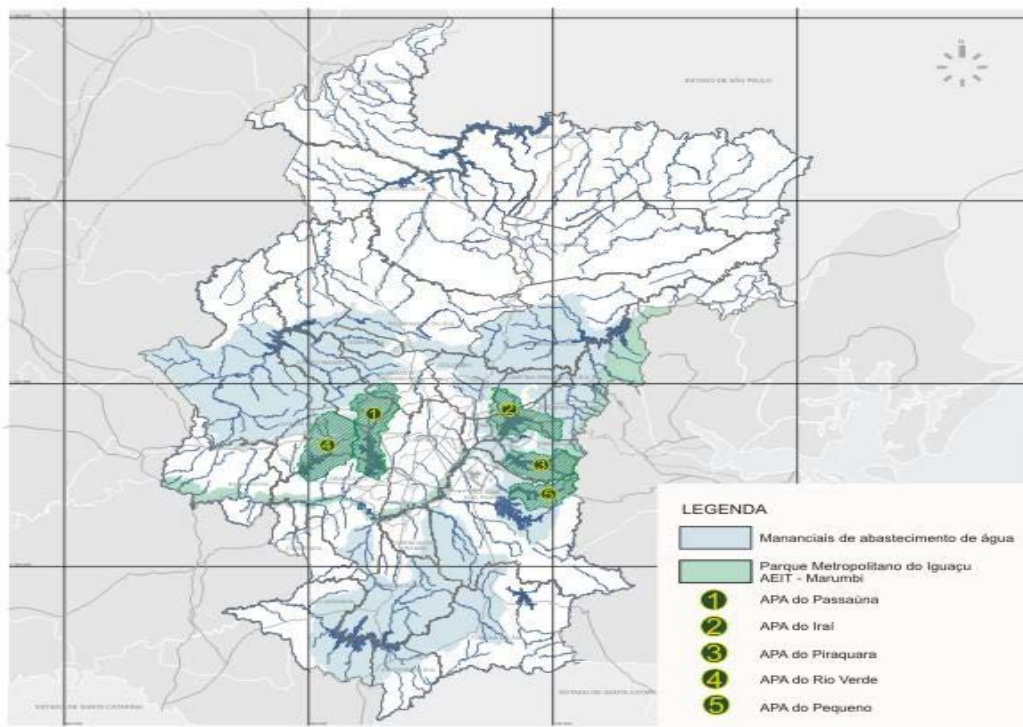


Figura 22: Localização das APAs na RMC.  
 Fonte: PDI (2002), adaptado por Rickli (2012).

O motivo da sua existência e a filosofia com que a APA estadual de Piraquara foi instituída está inserida no marco jurídico que lhe deu origem da seguinte forma:

(...) se refere à proteção e a conservação da qualidade ambiental e dos sistemas naturais ali existentes, em especial a qualidade e quantidade da água para fins de abastecimento público, estabelecendo medidas e instrumentos para gerenciar todos os fenômenos e seus conflitos advindos dos usos variados e antagônicos na área da Bacia Hidrográfica do Rio Piraquara (PARANÁ, 1996).

Com relação a esses usos variados ou antagônicos, segundo o estudo de Rickli (2012), a área onde se localiza a APA estadual de Piraquara tem aptidão para a ocupação urbana com restrições, já que esta formada sobre solos hidromórficos (Gleissolos, Organossolos e Neossolos Quartzarênicos, Hidromórficos, que apresentam em comum a limitação de má drenagem), não aptos para uso urbano. De igual forma as áreas próximas à Serra do Mar também são consideradas impróprias para este uso, em função do relevo e relevância da preservação e conservação da vegetação (Mata Atlântica) ali presente.

Contudo, Costa *et al.* (2008) confirmam que conflitos derivados da ocupação desordenada e da pressão pelos usos do solo, assim como a consequente perda da qualidade de vida urbana, podem ser evidenciados na APA estadual de Piraquara, onde há loteamentos com área média do lote inferior a 600m<sup>2</sup>, os quais são promotores do adensamento populacional. Alguns dos fatores que mais incidem na ocupação da área de estudo, são a captura de rendas por parte dos promotores imobiliários, sejam estes formais ou ilegais, e a ineficiência de algumas das políticas ambientais urbanas implantadas.

Este fenômeno é indesejável por causa das suas grandes demandas, que aceleram a deterioração ambiental (através da remoção florestal ou da impermeabilização intensiva dos solos, por exemplo); e que em muitas oportunidades não podem ser atendidas oportuna e eficazmente com dotação de serviços públicos, infraestrutura em transportes, instalação de equipamentos comunitários entre outros, gerando complexas dificuldades no processo de execução e formulação de Políticas Públicas urbanas de cunho ambiental.



Figura 23: Atividades produtivas (corte de madeira), na APA estadual de Piraquara.  
Fonte: Autora (2014)



Figura 24: Atividades produtivas (preparação do solo para cultivos), na APA estadual de Piraquara.  
Fonte: Rede CEDES – UFPR (2006).



Para Rickli (2012), a problemática de uso e ocupação da APA estadual de Piraquara está mais próxima à barragem, a oeste da região, a qual tem proximidade com o Município de Curitiba. Sendo assim, a aptidão para conservação biótica também se concentra mais a leste da APA, nas proximidades da Serra do Mar. De acordo com este estudo, que recolhe informações utilizadas no processo de definição do zoneamento econômico ecológico (ZEE) do ano 2002, o número de loteamentos aprovados na época foi baixo (12 loteamentos), os quais eram de pequeno porte, totalizando 4.105 lotes<sup>76</sup>, interferindo de forma relativamente menor no uso e ocupação do solo da área.

O maior problema identificado foi o da falta de saneamento ambiental na maior parte da área ocupada. A pressão observada dentro da área, no que se refere à problemática da qualidade da água, foi promovida pelo uso agropecuário em toda a região centro-oeste da APA (23% da área na época)<sup>77</sup>. Frente a este cenário, a pesquisa mencionada conclui o seguinte:

Assim como nos estudos para elaboração do ZEE da APA do Iraí, nos do Piraquara, não foram formulados aprofundamentos para identificação dos possíveis constrangimentos para uso e ocupação do solo. Este estudo tem um formato generalista no qual não aborda outras questões que não as colocadas por outros instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo, como aqueles do Código Florestal (1965) e Lei Federal de Parcelamento do Solo (6766/79). Da mesma forma que a outra área (Iraí), embora se assuma capacidade de carga quanto a um constrangimento, o tema não é aprofundado. Mas através do princípio da precaução entende-se que a área não deve sofrer com o aumento populacional, o que deveria ser observado na descrição das diretrizes. (RICKLI, 2012:168).

Com base neste tipo de informações, apesar das restrições técnicas existentes na época, ficaram estabelecidos os objetivos para o estabelecimento do ZEE da APA e que é importante retratar aqui: (i) Garantia da Qualidade da Água; (ii) Melhoria da vida humana; (iii) Conservação dos ecossistemas; (iv) Promoção do Desenvolvimento Sustentável (PARANÁ, 2002). De igual forma, neste Decreto Estadual 6706 de 2002, ficaram estabelecidas as quatro áreas principais do ZEE da APA, as quais são sintetizadas na Figura 22:

---

<sup>76</sup> É importante destacar que do total de lotes aprovados o 72% abrigavam lotes menores do que 600m<sup>2</sup> e os outros 28% possuem lotes maiores que 5.000m<sup>2</sup> (RICKLI, 2012 p. 167).

<sup>77</sup> Na revisão das fontes documentais do nível municipal e estadual, encontrou-se que após o desenho do ZEE no ano 2002 com seus respectivos estudos e suportes, não se tem feito atualizações ou ajustes de nenhum tipo a este instrumento de planejamento (N. Autora).



Figura 25: Categorias do ZEE da APA Estadual de Piraquara.  
 Fonte: Contrução própria com base no Decreto Estadual 6706 (2002).

E delimitadas espacialmente conforme mostra a Figura 23:

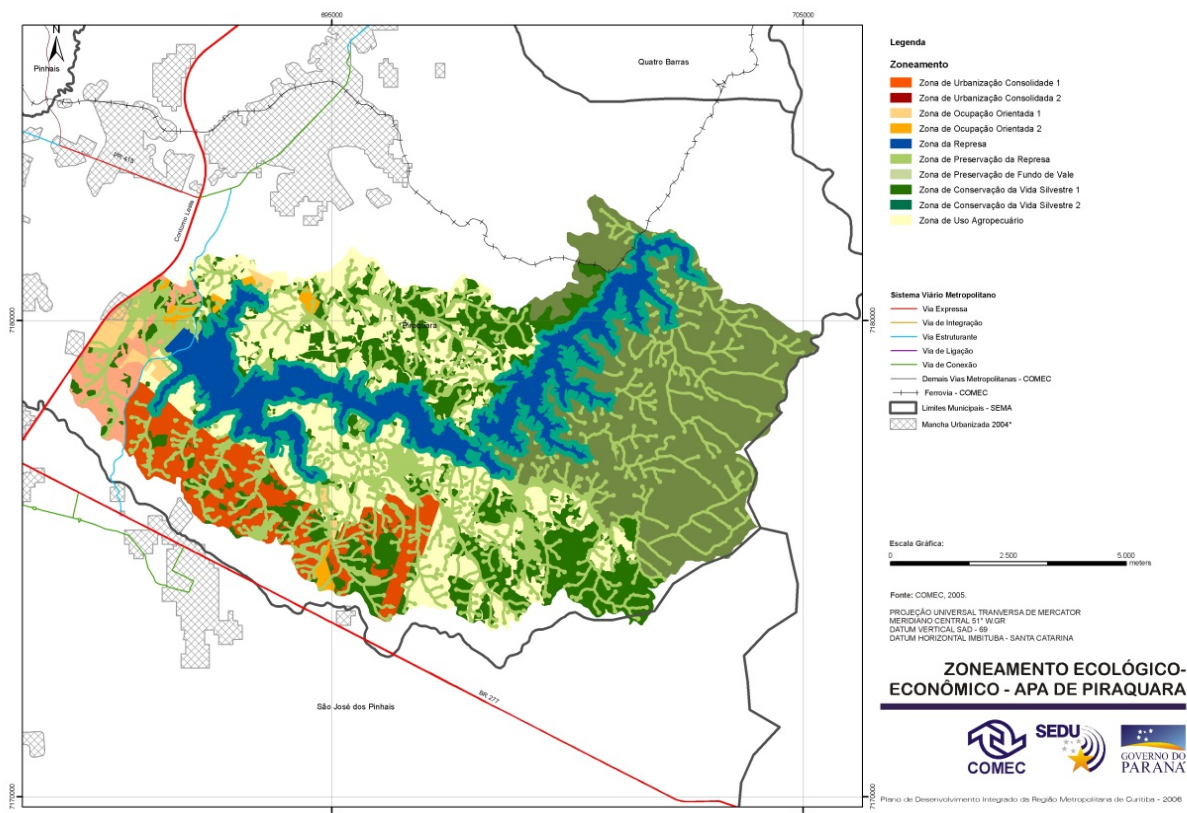


Figura 26: Zoneamento Econômico Ecológico da APA Piraquara.  
 Fonte: COMEC (2005).

Segundo o decreto, as **Áreas de Urbanização Consolidada** são compostas pelos loteamentos já aprovados, com fração média abaixo de 600m<sup>2</sup>, sobre os quais existe interesse de consolidação da ocupação urbana, saneamento e recuperando as condições ambientais. As **Áreas de Ocupação Orientada** são aquelas comprometidas com processos de parcelamento do solo (loteamentos urbanos), com fração média acima de 5.000m<sup>2</sup>, que configuram uma ocupação de transição entre o urbano e o rural; e que exigem a intervenção do Poder Público no sentido de minimizar os efeitos poluidores sobre os mananciais. Por sua vez, as **Áreas de Restrição à Ocupação** são áreas de interesse à preservação com o objetivo de promover a recuperação e a conservação dos recursos naturais. E, por último, encontram-se as **Áreas Rurais** destinadas à produção agrossilvopastoril.

### **3.2.1 Arranjos Institucionais do Município de Piraquara**

O objetivo desta aproximação é tentar capturar o estado atual das relações de gestão intra-municipal, procurando identificar o modelo de gestão com o qual opera a administração local, desenhado com a finalidade de garantir as articulações do Poder Público e a interlocução com atores sociais no trato das questões socioambientais urbanas.

Para dar um tratamento didático, que ilustre estes fatores característicos no modelo de gestão ambiental do Município de Piraquara, o quadro 7 sintetiza os ditos elementos. Para sua construção foram levadas em consideração as unidades administrativas do mesmo nível - Secretarias que compõem a Prefeitura - e, que estão de alguma forma, vinculadas com a questão ambiental.

**QUADRO 7****ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE PIRAQUARA****SECRETARIAS VINCULADAS À GESTÃO AMBIENTAL**

<b>SECRETARIAS</b>	<b>COMPETÊNCIA GERAL DA SECRETARIA</b>	<b>COMPETÊNCIA RELACIONADA À GESTÃO AMBIENTAL URBANA</b>
<b>SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL</b>	Planejar e articular a execução das ações de Governo visando à elaboração, a gestão e o gerenciamento de projetos, planos e programas globais ou setoriais; Realizar ou contratar estudos e pesquisas visando à concepção de programas e projetos compatíveis com o Plano de Governo.	- Sem dados relacionados.
<b>SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO</b>	Acompanhar, controlar e supervisionar as atividades administrativas do Município .	1. Proteger o patrimônio público.
<b>SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b>	Potencializar as políticas de apoio à indústria e ao comércio; apoiar o desenvolvimento das atividades turísticas; criar e implantar políticas de apoio à agricultura, com especial atenção à pequena propriedade familiar.	1. Manutenção e direcionamento da oficina de orientação tecnológica sobre uso de agro químicos. 2. Fomento do turismo em Piraquara ao redor das nascentes do Rio Iguaçu.
<b>SECRETARIA DE CULTURA, ESPORTE E LAZER.</b>	Promover o desenvolvimento cultural com a participação da comunidade; valorizar e incentivar a preservação do patrimônio histórico-cultural e artístico; estimular o desenvolvimento das ciências, das artes e das letras; promover eventos culturais e artísticos; instalar, administrar e manter estabelecimentos e equipamentos esportivos.	1. Manter e preservar os espaços públicos destinados às atividades de cultura, esporte e lazer.
<b>SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA</b>	Manter e conservar a iluminação pública, a sinalização do sistema viário, a pavimentação urbana e as estradas municipais; elaborar projetos de construção de obras públicas municipais.	- Sem dados relacionados.

<p><b>SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO</b></p>	<p>Praticar políticas de apoio à preservação do patrimônio ecológico do Município ; manter ações para minimizar os impactos negativos ao Meio Ambiente provenientes de fenômenos naturais; examinar e decidir acerca dos processos concernentes à área ambiental; o planejamento, o gerenciamento, a execução e a fiscalização de projetos, programas e ações de sensibilização e da educação ambiental, formal e informal; a realização do levantamento, cadastro, manutenção, conservação e fiscalização de reservas florestais, áreas verdes e fundos de vale urbanos, rurais e demais áreas de interesse ecológico; o monitoramento e o combate permanente à poluição, aos crimes e as infrações ambientais; o gerenciamento, a execução e a fiscalização dos serviços de limpeza pública; desenvolver a educação ambiental; promover o levantamento de ocupações irregulares; fiscalização dos serviços de saneamento (ar, água e esgoto); a administração e manutenção dos cemitérios e capelas funerárias públicas e fiscalização dos serviços funerários e capelas funerárias particulares.</p>	<p>1. Núcleo de regularização fundiária.</p> <p>2. Desenvolvimento de programas habitacionais no Município visando à redução do déficit habitacional e a melhoria nas condições de habitabilidade.</p> <p>3. Trabalho de apoio, orientação e acompanhamento de processos de usucapião ( o objetivo principal deste Programa é efetivar a função social da propriedade e da cidade, conferindo aos moradores de áreas irregulares a segurança jurídica em relação a sua moradia).</p> <p>4. Ações de separação do lixo, frente viva, arborização urbana, atenção e tramite de denúncias de ações que causem danos ao Meio Ambiente.</p>
<p><b>SECRETARIA DE SAÚDE</b></p>	<p>Elaboração e execução da política de saúde do Município de Piraquara, através do desenvolvimento de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população com a realização integrada de atividades assistenciais e preventivas.</p>	<p>1. Executar e fiscalizar o saneamento ambiental do Município .</p>

Fonte: Síntese própria a partir do DECRETO 4092 (2013) e da Lei ordinária LEI 1252 (2013).

Secretarias como a de Assistência Social, Comunicação e Educação, não fazem parte do esquema, já que nas suas competências gerais e específicas não se encontram atividades que possam estar destinadas à proteção ou preservação do meio ambiente ou até mesmo atividades que apresentem alguma articulação evidente com o tema.

Como pode se deduzir, de acordo com informações pesquisadas, as Secretarias do Meio Ambiente e Urbanismo, de Planejamento e Coordenação Geral, e as de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura são as que jogam o papel mais preponderante na gestão ambiental urbana do Município de Piraquara.

Seu objetivo é desenvolver uma gestão orientada conforme o Plano de Desenvolvimento Municipal (que será revisado na dimensão analítica) fundamentalmente, definida por ações que comprometem temáticas, como: os licenciamentos ambientais, a caracterização de assentamentos precários urbanos, a atenção da rede viária e de infraestrutura urbana do Município, em um marco de gestão que expõe, em princípio, grande interesse e preocupação pela dinâmica do desenvolvimento local e regional.

#### 4. DIMENSÃO METODOLÓGICA

As características próprias do programa de Pós - Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Paraná, determinadas por seu caráter interdisciplinar, influenciam o processo de formação do pesquisador que se dedica ao tema ambiente-sociedade. É fundamentalmente esse viés acadêmico - além das premissas de qualidade e solidez que deve ter todo tipo de trabalho investigativo – aqueles que suscitaram a inserção de uma seção específica para a descrição sobre a metodologia, que situe a análise das Políticas Públicas alvo deste estudo da forma mais clara e simples possível. Em consonância com esta perspectiva, Boaventura de Sousa Santos comenta o seguinte:

O processo de investigação científica é uma prática social, que como qualquer outra, se encontra balizada por um conjunto de códigos teóricos e metodológicos reconhecidos, neste caso pela comunidade científica ou por uma fração significativa desta. A transcrição respeitosa desses códigos compõe o que podemos designar por história oficial da investigação (SOUSA SANTOS, 1982:2).

Os aspectos metodológicos escolhidos para esta pesquisa estão pautados em uma aproximação fundamentalmente qualitativa, baseada na revisão seletiva e exaustiva do material literário pertinente ao tema, verificável nos documentos de governo do nível Federal, Estadual e Municipal prioritariamente, assim como no estudo de análises acadêmicas relacionadas com o modelo de Desenvolvimento Sustentável e as Políticas Públicas desenhadas a partir deste enfoque em particular. Também se sustenta na abordagem e compreensão prática das competências regionais e locais em matéria ambiental no Brasil, assim como no papel do Estado contemporâneo perante a conservação do meio ambiente e a procura da sustentabilidade, em um contexto marcadamente acelerado dos processos produtivos nas cidades.

Um dos prismas teóricos que influencia fortemente esta pesquisa remete-se à perspectiva do Desenvolvimento Urbano Sustentável, como posicionamento ideológico, mas também científico e objetivo. Isto se considera adequado, na medida em que, permite analisar de forma integrativa as características e os elementos ao redor da questão socioambiental

contemporânea, e das Políticas Públicas destinadas à proteção ambiental em espaços urbanos brasileiros.

A metodologia de Análise de Conteúdo mostra-se neste contexto como eficaz, especialmente, porque através dela se tem um instrumento de verificação que permite ao pesquisador elucidar questões diretamente relacionadas ao objeto de estudo - quando este se encontra representado e produzido fundamentalmente através de documentos - bem como o contexto que o envolve, possibilitando confirmar hipóteses e questões de pesquisa, como esclarece Chizzotti (1995):

A decodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele decifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica do pesquisador (CHIZZOTTI, 1995:98).

A proposta de Análise de Conteúdo como um método científico desenvolvido dentre outros autores, na Europa por Bardin (1977) e no contexto brasileiro por Chizzotti (1995), indicam como possibilidade a interpretação do texto manifesto ou implícito e o contexto que o produziu estabelecendo categorias de análise dos significados das informações presentes nos documentos escritos. Conforme expressa Chizzotti (1995):

Análise de conteúdo é um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coletas de dados substanciadas em um documento. A técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação oral, visual, gestual reduzida a um texto ou documento. (...) O objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (CHIZZOTTI, 1995:98).

A escolha de Análise de Conteúdo conduz a procedimentos necessários para a organização dos dados da pesquisa, através de técnicas de agrupamentos de informações, que tenham possibilidade de serem consolidadas para uma melhor interpretação do objeto de estudo. Com base na Análise de Conteúdo é possível dar-lhe tratamento, organizando-o e classificando-o, dentro de uma perspectiva de maior clarificação, que indaga pelos argumentos por trás do discurso aparente. Como indica Chizzotti (1995).



Esses procedimentos podem privilegiar um aspecto da análise, seja decompondo um texto em unidades léxicas (análise lexicológica) ou classificando-o segundo categorias (análise categorial), seja desvelando o sentido de uma comunicação no momento do discurso (análise da enunciação) ou revelando os significados dos conceitos em meios sociais diferenciados (análise de conotações), ou seja, utilizando-se de qualquer outra forma inovadora de decodificação de comunicação impressas, visuais, gestuais, etc. apreendendo o seu conteúdo explícito ou implícito (CHIZZOTTI, 1995:98).

É importante lembrar a partir destes elementos e aportes, que o caminho de investigação proposto enquadra-se na realização de uma Análise de Conteúdo sobre o acervo das Políticas Públicas socioambientais do período de 2006 a 2012 referentes à APA Estadual de Piraquara. Para tanto, foi privilegiada a análise categorial, tendo como eixo de trabalho o conceito de Desenvolvimento Sustentável. Isto com o objetivo de identificar elementos que possam subsidiar análises envolvendo o Desenvolvimento Sustentável e o exercício das ações estatais no âmbito do Estado de Direito Ambiental a partir desta perspectiva. Nesse contexto, os documentos de caráter regulatório – como leis, decretos, códigos, planos diretores e de zoneamento, entre outros - mostrou-se oportuno dado sua relevância no cotidiano da administração pública tanto local quanto regional e sua relação com a produção de diretrizes e critérios na gestão ambiental urbana desta unidade de conservação.

#### **4.1 ESCOLHA E ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALVO DA ANÁLISE**

As Políticas Públicas ambientais, no contexto atual de crise e degradação da natureza, apresentam um papel relevante devido ao seu caráter de instrumento definidor de rumos e estabelecedor de critérios para as ações humanas a fim de que estas mantenham uma relação sustentável com seu entorno.

A implementação dos conteúdos das normas de direito ambiental no país dependem, portanto, da concretização dos propósitos da política pública ambiental, em uma relação que não se apresenta em uma só direção nem em um só momento. Ou seja, a efetividade da Política Pública passa pela efetividade do direito ambiental. A primeira para se tornar possível precisa de

instrumentos e práticas de gestão ambiental e as segundas precisam da compreensão do seu tempo e da negociação; e vontade política para sua existência. Contudo, a produção de novas legislações e Políticas Públicas com conteúdo ambiental não têm sido suficientes para uma melhora nas condições do meio ambiente. Especialmente, quando esses conteúdos formais, que expressam um modelo ideal de desenvolvimento, não encontram o caminho para sua aplicação.

É relevante esclarecer neste ponto que as Políticas Públicas de cunho socioambiental que conformam o objeto de estudo não são assumidas aqui a partir do seu processo de construção técnica ou política, como também não a partir dos seus instrumentos e práticas de gestão associadas. Sendo uma pesquisa baseada em uma fonte documental e tomando como eixo de análise a metodologia de Análise de Conteúdo, elas são abordadas aqui como um produto já terminado enquanto discurso e modelo ideal. Produto que se encontra sintetizado nos documentos com caráter regulamentar ou normativo do nível Estadual e municipal; e que determina de forma direta ou indireta a gestão ambiental urbana em áreas de preservação e impactam o desenvolvimento das populações e dos territórios neles inseridos.

Como visto na dimensão conceitual, os estudos de Políticas Públicas mostram uma grande variedade de definições e abordagens de trabalho possíveis para o termo. Não obstante, este grande universo de possibilidades na literatura especializada parece, contudo, ser insuficiente. Esta situação é evidenciada por Gavilanes (2009), que no seu trabalho analisa 29 abordagens analíticas diferentes e, ao mesmo tempo, formula a necessidade de criar uma nova, já que as existentes apresentam falhas por excesso de generalidade, especificidade ou por ser incompletas. Embora se reconheça que cada categoria e forma de abordar o estudo das Políticas Públicas têm aportes relevantes, capazes de contestar perguntas que vão desde os parâmetros da eficiência e da eficácia, até evidenciar a tessitura do exercício do poder nelas, isoladamente, nenhuma pode dar conta de conclusões definitivas ou modelos absolutos neste campo.

A preocupação pelo entendimento das Políticas Públicas como expressão da ação do Estado faz com que vários autores reclamem maior rigor nas análises e métodos empregados para tal fim. Roth (2007) adverte sobre a

necessidade de trabalhos de análises de Políticas Públicas com maior profundidade epistemológica, para que tanto as políticas como seus estudos sejam elaborados com piso teórico consistente. Em outras palavras, deve existir sempre um equilíbrio entre o objeto de estudo como na forma de estudá-lo. Sobre este aspecto Roth (2008) compartilha o seguinte argumento:

[...] a construção de ferramentas conceituais e metodológicas para permitir uma apreensão melhor dos fatos sociais é uma tarefa essencial para o desenvolvimento de estudos sociais e políticos. Neste sentido, deve ser uma preocupação constante dos pesquisadores em ciência política em geral, e para os analistas de Políticas Públicas em particular, o desenvolvimento e aporte de novas ferramentas (ROTH, 2008:1).

Sendo a questão ambiental um tema sensível e complexo para as sociedades, grupos acadêmicos e governos atuais, observa-se a importância de estudar a ação do Estado perante o tema ambiental; ou o que seria o mesmo: contribuir com o desenvolvimento científico das análises em Políticas Públicas ambientais. É dentro desse contexto que está inserida esta pesquisa. Partiu-se da constatação e compreensão que para o Estado Brasileiro existe o mandato constitucional de dirigir o país pelo rumo do Desenvolvimento Sustentável (CF/88 arts. 170 e 225). Por isso mesmo, a implementação de políticas que efetivamente contribuam com dito desenvolvimento deveria ser uma prática cotidiana da administração pública em todos seus níveis.

Isto passa necessariamente pela construção de métodos de análise das políticas ambientais em tanto explicativas da interação entre Estado, Sociedade e Meio ambiente, que aportem na superação das limitações da leitura tradicional desta realidade. Parsons (2007) provoca o trabalho acadêmico nesse sentido quando argumenta o seguinte:

Todo trabalho baseado no enfoque de Políticas Públicas reconhece o caráter multidimensional e multidisciplinar dos problemas, e em consequência reconhece que tanto o estudo da formulação das Políticas Públicas como a análise das Políticas Públicas, podem ser abordados desde uma grande diversidade de marcos (PARSONS 2007:99).

Com relação ao uso de marcos, Parsons (2007) comenta:

A ideia de organizar o pensamento a partir de “marcos” que estruturam e proporcionam um “discurso” de análises começou a se usar nas décadas de 1970 e 1980. É possível pensar nos marcos como modos de organização de problemas que lhes dão forma e coerência. Um marco implica a construção de um limite ao redor da realidade que se comparte o que se tem em comum dentro de uma comunidade. Pode surgir conflito ao interior do marco e com relação a marcos diferentes. O estudo das Políticas Públicas exige ser ciente das formas em que os distintos marcos de análise definem os problemas e como estes chocam, convergem ou mudam (Parsons 2007: 66)

Tendo em consideração estes argumentos e premissas; e entendendo o marco como uma ferramenta de análise, tem-se desenhado o seguinte marco de trabalho - expresso na Figura 24 - que pretende dar uma organização à informação e a análise, conforme o objetivo geral e os específicos propostos, assim como gerar as articulações que permitam a construção de considerações finais objetivas e integrais ao redor da questão de pesquisa.

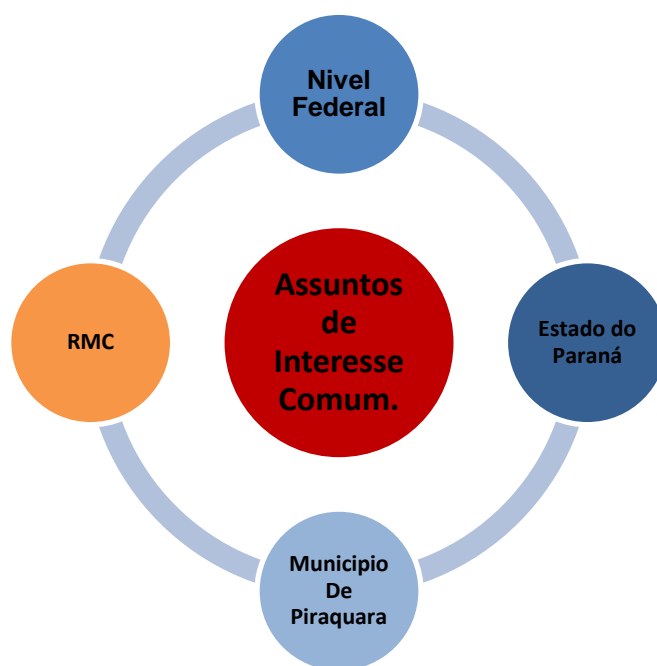


Figura 27: Marco para a análise das Políticas Públicas socioambientais referentes à APA Estadual de Piraquara do período 2006-2012.  
Fonte: Autora (2014).

O marco proposto está baseado em um repertório metodológico e conceitual que pretende organizar a informação e dados encontrados, a partir dos assuntos de interesse comum sobre os quais converge a gestão socioambiental dos diferentes níveis político-administrativos no Brasil, e a L/C

14 de 1973, a qual estabeleceu as RMs no Brasil e determinou por sua vez, quais os assuntos de interesse comum entre os diferentes associados ao sistema de gestão do nível metropolitano.

Esta escolha apresenta-se como a mais pertinente e prática, já que com apoio dos elementos comuns, que determinam a produção de Políticas Públicas entre os diferentes níveis de governo com obrigações socioambientais constitucionalmente explícitas – sugere-se ver as competências ambientais da Dimensão Conceitual -, incluindo a RMC como um ator institucional e de gestão relevante, pode-se identificar a evolução dos conteúdos e articulação ou isolamento do termo Desenvolvimento Sustentável empregado nelas.

## **4.2 ESQUEMA DE TRABALHO**

Através do encaminhamento metodológico mencionado, tem-se o delineamento do procedimento de seleção, análise e interpretação dos dados da presente dissertação. Em harmonia com o objetivo geral enunciado, os objetivos específicos – que constituem também as etapas de estruturação da dimensão analítica -, procuram:

1. Identificar, a partir dos níveis político-administrativos: Federal. Estadual e Municipal<sup>78</sup>, o acervo de Políticas Públicas socioambientais do período de 2006 a 2012, com influência<sup>79</sup> sobre a APA Estadual de Piraquara.

Nesta etapa procurou-se evidenciar a quantidade e o tipo de documentos de Política Pública referente à APA Estadual de Piraquara ou com algum tipo de incidência direta sobre a mesma (para o período 2006-2012), existentes nos âmbitos Estadual, Municipal e Metropolitano (através do PDI), no intuito de identificar de forma panorâmica a fonte principal de informação e dados da presente pesquisa. Esta etapa foi de fundamental importância já que, a partir dela, tem-se a orientação e marco para o trabalho das etapas seguintes. A constatação da estrutura de produção da Política Pública de

---

<sup>78</sup> Também será tomado em consideração o nível metropolitano enquanto orientador e integrador de processos de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum da RMC, através da formulação do Plano de Desenvolvimento Integrado do ano 2006 (N. Autora).

<sup>79</sup> O termo Influência empregado neste trabalho expressa: potencial de incidência ou aplicabilidade (N. Autora).

caráter normativo nesta etapa e do cenário específico no qual se insere, permitem identificar o caráter dos documentos, suas afinidades e compatibilidades, assim como uma aproximação inicial a sua coerência conceitual, conforme a orientação dada pelo termo *Desenvolvimento Sustentável*.

Para a identificação das Políticas Públicas de caráter normativo utilizou-se como primeira fonte de consulta a base de dados do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) <sup>80</sup>. Esta base consolida todos os atos de política pública socioambiental que têm constituído o acervo de orientações e regulamentações empregadas na gestão pública urbana e rural no Estado do Paraná desde o ano 1985 até 2013. O acesso é livre para consulta e possibilita estabelecer previamente filtros e categorias de pesquisa por período de abrangência, tipo de ato legal, nível da administração pública (federal, estadual ou municipal) que expede o ato, Município e palavras-chave, possibilitando identificar uma amostra representativa e legítima para a aplicação deste estudo.

Posteriormente esta etapa foi complementada com a pesquisa nas páginas eletrônicas “Leis Municipais”, na sua seção dedicada ao Município de Piraquara e “Portal da Legislação” do Governo Federal. Estes *sites* são um sistema de gerenciamento de legislação para os Estados, Prefeituras e Câmaras Municipais que disponibiliza, de forma atualizada para conhecimento e consulta pública, todo o conglomerado de atos normativos expedidos no nível federal e local da administração pública no Brasil.

Após essa primeira filtragem e aproximação, os resultados indicaram uma ampla variedade de atos tanto legislativos como administrativos<sup>81</sup>, assim como um amplo leque de temas sobre os quais há Políticas Públicas vigentes e

---

<sup>80</sup> Esta fonte de informação considerou-se a mais adequada por pertencer ao Sistema de Atualização da Legislação do Estado do Paraná – instituído pelo Decreto nº 3.630 de 17 de outubro de 2008–, o qual tem os objetivos de informatizar e atualizar os atos normativos contidos no art. 59 da Constituição Federal e parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das Leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos apresenta acesso à Legislação Paranaense, incluindo a Constituição da República Federativa do Brasil e Constituição do Estado do Paraná, bem como, Consulta aos Diários Oficiais, Resoluções e outros Atos do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e Resoluções do ambiente SEMA e seus Conselhos. Em particular a base de dados do IAP pode ser consultada em: <[http://celepar7.pr.gov.br/sia/AtosNormativos/form\\_cons\\_ato.asp](http://celepar7.pr.gov.br/sia/AtosNormativos/form_cons_ato.asp)>

<sup>81</sup> Cabe destacar que no âmbito da legislação ambiental o mais comum tem sido o legislador (Poder Legislativo) optar pela promulgação de Leis com conteúdos gerais, deixando para o Poder Executivo a tarefa de, por meio de seus atos administrativos normativos, detalhar o alcance da legislação e dar vazão às Políticas Públicas ambientais. Sobre este tema, sugere-se revisar Di Pietro (2013) ou Freiria (2011).

pertinentes para fazer parte do estudo como o conjunto de documentos alvo da análise. Observou-se, porém, que no nível dos conselhos, secretarias e órgãos de apoio à gestão ambiental no âmbito metropolitano, o número de atos produzidos que representam algum tipo de relação com a APA estadual de Piraquara (a partir da estruturação baseada nas funções públicas de interesse comum), podia chegar a ser superior a 100 atos por cada ano, para o período 2006-2012.

Esta grande quantidade de material existente excedia os limites e alcances propostos no marco de uma pesquisa de mestrado e, em particular, da presente investigação. Por tal razão foram selecionadas somente as políticas públicas socioambientais de caráter regulamentar dos níveis político-administrativos Federal, Estadual e Municipal, tendo em consideração de forma adicional, o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC do ano 2006.

2. Realizar um mapeamento do acervo de Políticas Públicas socioambientais do período de 2006 a 2012, com influência sobre a APA Estadual de Piraquara.

Os documentos de política pública com os quais se fundamentou a pesquisa são uma fonte diversificada de perspectivas e delineamentos que permitem realizar uma análise comparativa entre elas, segundo sua vigência ou até mesmo sua ausência, para o caso das respostas inexistentes por parte do Estado perante a questão ambiental. Para uma maior compreensão do objetivo e utilidade desta etapa, foi realizado um mapeamento que procura reconhecer as potencialidades e fragilidades da rede de Políticas Públicas elaboradas para dirigir a gestão pública em UCs, como a APA Estadual de Piraquara, assim como a dedução de possíveis tendências para as considerações finais.

Para maior clareza sobre a disposição da organização dos dados, cumpre informar que as variáveis usadas no mapeamento - organizado de forma cronológica – incluem o nível político-administrativo no qual se origina o documento de caráter normativo, a política pública na qual se inserem e o conjunto de funções públicas de interesse comum com as quais se articula. Isto último é importante, na medida que se identifica nelas elementos operacionais próprios de um nível de ação estatal de dimensões supralocais (envolvendo o

nível federal, estadual, metropolitano e municipal), como é o foco e dinâmica da APA Estadual de Piraquara.

Critério que se considerou útil, já que, desde o ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro, estas funções implicam a normatização, o estabelecimento de Políticas Públicas e de dispositivos de controle que exigem medidas interdependentes entre os níveis político administrativos e os territórios integrados a uma RM, em clara distinção com as medidas de interesse particular ou puramente locais (PDI, 2006) <sup>82</sup>.

3. Analisar e interpretar através da Análise de Conteúdo como está inserida, ou não, a visão de Desenvolvimento Sustentável nas Políticas Públicas socioambientais do período 2006 - 2012 referentes à APA Estadual de Piraquara.

O Desenvolvimento Sustentável constitui o foco da análise desta pesquisa. Retomando os aportes e fundamentos da dimensão conceitual, ele é o indicador de um rumo específico de direção do país, que envolve quatro elementos interdependentes entre si: a) responsabilidade intergeracional; b) justiça social; c) crescimento econômico; e, d) defesa do meio ambiente (MACHADO *et al.*, 2012).

Da mesma forma que o conceito de Políticas Públicas é um conceito em permanente construção, ainda não se tem chegado a uma definição doutrinária em torno do termo Desenvolvimento Sustentável. Pelo contrário são apontadas críticas pelo seu caráter meramente teórico e muito amplo que termina se traduzindo em uma escassa orientação prática e na sua manipulação para diferentes fins inclusive antagônicos ao sentido de sustentabilidade (MACHADO *et al.*, 2012). Fonseca e Bursztyn (2009) advertem:

Ao banalizar a sustentabilidade, amplia-se cada vez mais a distância entre o discurso politicamente correto e a eficácia prática de políticas ambientais e de desenvolvimento (FONSECA e BURSZTYN, 2009:19).

---

<sup>82</sup> Lembrando que as funções públicas de interesse comum são: Meio Ambiente e Mananciais, Políticas Públicas de Habitação, Sistema de Coleta e Destino Final de Resíduos Sólidos, Ocupação Territorial, Sistema de Transporte Público de Passageiros, Sistema Viário e Logística (PDI, 2006).



É relevante esclarecer que a presente pesquisa não pretende retirar ou esconder as carências ou falhas que padecem não só o termo, mas também a concretização de um modelo de Desenvolvimento Sustentável, realmente distributivo, equitativo e respeitoso com a natureza. Isto seria um retrocesso em termos do processo e da rigorosidade da pesquisa. Contudo, procurou-se ir além destas críticas sobre a impossibilidade de um Desenvolvimento Sustentável real dentro do contexto capitalista atual. Para isso concordamos com as palavras de Bursztyn e Bursztyn (2012), quando expressam:

O conceito de Desenvolvimento Sustentável ainda está à mercê de ambiguidades e incertezas. Mas é um vetor importante para se entender e enfrentar os problemas atuais da humanidade. Um dos seus elementos cruciais é, sem dúvida, o esforço de promover um entrosamento do olhar econômico (e às vezes até social) com a dimensão ambiental. Esse foi um notável salto qualitativo, que abriu espaço para uma abordagem interdisciplinar e de longo prazo da busca do bem-estar material (BURSZTYN e BURSZZTYN, 2012:33).

### **3.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: FREQUÊNCIA, CONTEXTUALIZAÇÃO, COERÊNCIA CONCEITUAL.**

O Desenvolvimento Sustentável é o foco fundamental da presente pesquisa. Ele é o norteador de uma proposta de sociedade plenamente válida e legítimo e o referencial com que muitos atos normativos; base das Políticas Públicas socioambientais - tanto para espaços urbanos quanto rurais - se constroem-se. A análise de conteúdo – etapa final formulada na metodologia - do termo no conjunto de documentos selecionados para tal fim foi feita com base nos seguintes indicadores:

a) **A frequência**, que diz respeito à quantidade de vezes que o termo Desenvolvimento Sustentável foi abordado ao longo dos documentos objeto de estudo, considerando, também, as diferentes categorias que o representam.

A frequência do conceito de Desenvolvimento Sustentável trata de um dado, em princípio de tipo quantitativo, que considera a ocorrência da expressão, mas que assume após a relação com as demais variáveis analíticas, como a contextualização, coerência conceitual e conexão geral com

as considerações finais da pesquisa um caráter qualitativo. Embora a frequência do conceito de Desenvolvimento Sustentável tenha sido observada em suas variadas possibilidades de manifestação, a análise concentrou-se nas categorias mais próximas definidas no capítulo da dimensão analítica: Desenvolvimento Socioeconómico, Desenvolvimento Sustentado, Desenvolvimento regional, entre outros. Cada uma das categorias foi analisada em sua apresentação explícita ou quando houve a clara intenção de utilizá-las na narrativa dos atos de caráter normativo selecionados<sup>83</sup>.

A análise da frequência do conceito de Desenvolvimento Sustentável nos documentos utilizados é importante, também, para indicar quando o mesmo recebe uma maior ênfase como objeto nuclear da política pública ali enunciada, sobretudo quando encaminha contribuições para a apropriação do sentido e conteúdo do termo. Para melhor visualizar os dados sobre a frequência do termo, foi realizada uma contagem de todas as páginas dos atos normativos agrupando-os de acordo com as funções públicas de interesse comum, observando a frequência de aparecimento deste conceito, ou equivalentes, nos textos. O resultado foi expresso através de gráficos desenvolvidos para cada tipo de função pública, onde constam as quatro categorias e os conceitos que manifestam a intenção de serem equivalentes a Desenvolvimento Sustentável.

b) **A contextualização**, que se refere ao momento, circunstância, ocasião, situação ou cenário (conforme os elementos definidores das funções públicas de interesse comum) em que foi abordado o conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Uma vez identificada a frequência da expressão Desenvolvimento Sustentável, foi identificada a contextualização na qual ele se manifesta. Os objetos, atores e ações que viabilizam o Desenvolvimento Sustentável estão “emoldurados” por variados contextos (biofísicos ou técnicos, por exemplo) ou por perspectivas (econômicas, históricas ou políticas, entre outras). Por isso,

---

<sup>83</sup> Considerando a quantidade de termos que nos documentos selecionados tentam recolher e expressar o conceito de Desenvolvimento Sustentável, para maior praticidade na elaboração dos gráficos, estes foram agrupados na categoria “Outras”. Não obstante, estas diversas expressões e termos foram inseridos na análise global do tema e nas análises de coerência e contextualização dada sua relevância nestes aspectos metodológicos (N. Autora).

para que fosse possível aportar no entendimento de como e porquê o termo é usado ou inexistente no cenário da produção das Políticas Públicas urbanas de caráter socioambiental é preciso contextualizá-lo. Neste sentido, ratifica-se a utilidade de escolher como ponto de partida as funções públicas de interesse comum, já que estas categorias permitem apreciar as interfaces e desdobramentos no uso do termo em decorrência de cada área de planejamento e gestão pública urbana ambiental.

A importância da contextualização do Desenvolvimento Sustentável na construção da política pública urbana de cunho socioambiental foi muito valorizada na análise dessa pesquisa, porque a mesma traduz a importância e a forma como se estabelece a relação entre a sociedade e a natureza em geral e, em particular, a relação da ação do Estado com a questão ambiental. A contextualização agrega sentido aos temas desenvolvidos, criando vínculos entre os conteúdos e a realidade.

c) **A coerência conceitual**, que está relacionada à escolha, rigor e devida aplicação do conceito de Desenvolvimento Sustentável.

A análise da coerência conceitual possibilitou verificar se a aplicação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, assim como de suas categorias, segue de maneira correta sua função. Isto é primordial para que os conceitos tenham sua contribuição devidamente explorada. No caso do Desenvolvimento Sustentável, sua correta aplicação estabelece para a administração pública e para a sociedade, como um todo, uma nova forma de concepção da realidade fundamental para a preservação e conservação ambiental.

## 5. DIMENSÃO ANALÍTICA

Para dar alcance aos objetivos deste estudo e em cumprimento das etapas metodológicas formuladas, a Dimensão Analítica está estruturada em duas seções; a primeira delas procurou conjugar os passos um e dois, consolidando a revisão geral do acervo de Políticas Públicas socioambientais expressas em documentos de caráter regulamentar e produzidas nos níveis Federal, Estadual e Municipal, com o objetivo dois do presente trabalho, o mapeamento das descobertas obtidas. Estes dois passos permitiram dentro do marco temporal 2006-2012, selecionar os documentos de caráter normativo (ainda vigentes), que tivessem além da característica de ser de cunho socioambiental, uma relação ou incidência direta sobre a APA Estadual de Piraquara.

É importante lembrar neste momento, que dada a amplitude do universo de atos normativos produzidos nos níveis Federal, Estadual e Municipal, foi necessário realizar uma seleção criteriosa da fonte documental, com a finalidade de que cumprisse com as características específicas procuradas (que fossem de caráter regulamentar, elaboradas entre os anos 2006 a 2012, e referentes aos temas socioambientais com potencial de aplicação a APA Estadual de Piraquara). Nesse sentido, e no marco geral da análise da ação do Poder Público, os decretos e as leis mostraram-se como adequados para constituir o objeto de estudo, considerando que estes atos emanados do poder legislativo e regulamentar do Estado, delimitam regras gerais e disciplinam matérias para um grupo de atores que se encontram em uma mesma situação ou cenário, sem mais limitação que a decorrente da observância do marco constitucional (DI PIETRO, 2013).

A segunda parte que conforma a Dimensão Analítica corresponde à análise de conteúdo do conjunto de documentos extraídos na primeira etapa. Esta fase visa o estudo e reflexão das variáveis que identificam e qualificam o papel do conceito Desenvolvimento Sustentável na formulação de Políticas Públicas socioambientais urbanas (materializadas estas nos decretos e leis encontradas). Esta análise de conteúdo, por sua vez, abarcou aspectos como: a frequência, a contextualização e a coerência conceitual do conceito objeto de estudo.

A organização dos resultados nessa ordem favoreceu a obtenção de um diagnóstico-síntese para cada nível político administrativo estudado<sup>84</sup>. Com base nele, construíram-se reflexões sobre a tendência teórica que marcou o uso do termo Desenvolvimento Sustentável por parte do legislador (no caso das leis), ou do Poder Executivo (no caso dos decretos), e sobre os aportes do mesmo na construção de Políticas Públicas socioambientais em contextos urbanos.

## **5.1 IDENTIFICAÇÃO E MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS COM INFLUÊNCIA SOBRE A APA ESTADUAL DE PIRAQUARA.**

Os quadros 8 a 14 a seguir, sintetizam as principais políticas macro e as legislações que surgiram no marco cronológico da pesquisa e que têm incidência sob a APA Estadual de Piraquara, assim como os assuntos de interesse comum que contempla cada uma. As *políticas macro* - também chamadas de *base legal* -, foram inseridas a modo de contexto histórico, sem classifica-las no nível político de onde surgiram, mas sim observando sua relevância como pano de fundo, já que são o ponto de referência de muitas das iniciativas do Poder Público que posteriormente viraram normativas socioambientais em determinados temas. Também poderá se encontrar uma coluna que une estes elementos para maior entendimento às funções de interesse comum presentes na RMC. A partir da organização deste acervo documental, foram formuladas as análises e considerações posteriores, enquadradas necessariamente na compreensão das capacidades e competências em matéria ambiental dos níveis político-administrativos e político- institucionais envolvidos.

---

<sup>84</sup> Lembra-se que existe uma ordem estabelecida pela própria Constituição, que separa os focos da atuação de cada ente no Estado Federal. Assim, à União, cabe estabelecer normas gerais. Tais normas têm caráter abstrato e genérico, nunca se referindo sobre casos em concreto, mas sim oferecendo as grandes linhas de orientação normativa. Já aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, cabe a elaboração das normas específicas que complementam as anteriores sem contrariá-las. Elas definem os casos concretos, atendendo às peculiaridades de cada região. Sugere-se revisar neste mesmo trabalho, a Dimensão Conceitual, Subcapítulo: A Estrutura Federativa e a Repartição de Competências na Gestão Ambiental Brasileira (N. Autora).

**QUADRO 8**  
**ACERVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2006**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO / BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA/FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
2006		FEDERAL	- <i>Administração de Recursos Naturais</i> : (Código Florestal de 1965) *Revogado pela Lei 12.651/12	<b>Decreto Federal 5.975 de 2006.</b> Manejo Florestal Sustentável	Meio Ambiente e Mananciais
			- <i>Política Nacional de UCs</i> : (Lei Federal 9.985 de 2000)	<b>Decreto Federal 5.950 de 2006.</b> Cultivos de OGMs em Áreas Circunvizinhas das UCs	Meio Ambiente e Mananciais
			- <i>Administração de Recursos Naturais</i> : (Código Florestal de 1965). - <i>Política Nacional de UCs</i> : (Lei Federal 9.985 de 2000) - <i>Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos</i> : (PNMA Lei 6.938 de 1981)	<b>Decreto Federal 5.758 de 2006.</b> Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas	Meio Ambiente e Mananciais Ocupação Territorial
		- <i>Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos</i> : (PNMA Lei 6.938 de 1981) - <i>Administração de Recursos Naturais</i> : (Código Florestal de 1965).	<b>Lei Federal 11428 de 2006.</b> Determina o regime jurídico do Bioma Mata Atlântica	Meio Ambiente e Mananciais	
		ESTADUAL	<i>Política Nacional de Recursos Hídricos</i> : (PNRH Lei federal 9.433 de 1997) <b>SIGPROM da RMC</b> (Lei Estadual 12248 de 1998)	<b>Decreto Estadual 6390 de 2006</b> Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC	Meio Ambiente e Mananciais Ocupação Territorial

		<b>NIVEL MUNICIPAL</b>	<p><b>- Controle da Poluição em Centros Urbanos:</b> (Dec. 1.413 de 1975)</p> <p><b>- Política de Ordenamento Territorial Urbano:</b> (Lei de parcelamento do solo urbano 6.766 de 1979)</p> <p><b>-Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos:</b> (PNMA Lei 6.938 de 1981)</p>	<p><b>Lei Ordinária 854 de 2006</b> Plano Diretor do Município de Piraquara</p>	<p>Ocupação territorial Políticas Públicas de Habitação Meio Ambiente e Mananciais</p>
			<p><b>-Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos:</b> (PNMA Lei 6.938 de 1981)</p> <p><b>- Política de Ordenamento Territorial Urbano:</b> (Lei de parcelamento do solo urbano 6.766 de 1979)</p>	<p><b>Lei Ordinária 829/2006</b> Diretrizes para a Preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Histórico do Município de Piraquara. (Revisada pela Lei 981/2008)</p>	<p>Ocupação do Território Meio Ambiente e mananciais.</p>
<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225</b>					

Fonte: Autora (2014).

**QUADRO 9**  
**ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2007**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO / BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA/ FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
			FEDERAL	<p><b>-Política Nacional de UCs:</b> (Lei Federal 9.985 de 2000)</p> <p><b>- Política Nac. Ordenamento Territorial Urbano:</b> (Lei 6.766 de 1979)</p> <p><b>-Política Nac. Urbana:</b> (Lei federal 10.257 de 2001).</p>	<p><b>- Lei Federal 11.460 de 2007</b> Cultivo de OGMs em UCs</p> <p><b>- Lei Federal 11.445 de 2007</b> Diretrizes sob Saneamento Básico</p>
2007		ESTADUAL	----	----	----
		MUNICIPAL	<p><b>- Política Nac. Ordenamento Territorial Urbano:</b> (Lei Federal 6.766 de 1979)</p> <p><b>-Política Nac. Urbana:</b> (Lei federal 10.257 de 2001).</p> <p><b>-Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos:</b> (PNMA Lei 6.938 de 1981)</p>	<p><b>- Lei Ordinária 907 de 2007</b> Código Municipal do Meio Ambiente do Município de Piraquara</p>	<p>Meio Ambiente e Mananciais</p> <p>Ocupação territorial</p> <p>Sistema de coleta e destino final de resíduos sólidos.</p>
<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225</b>					

Fonte: Autora (2014).



**QUADRO 10**  
**ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2008**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL FEDERAL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO / BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA / FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
			2008		
		NÍVEL ESTADUAL	----	----	----
		NÍVEL MUNICIPAL	- <i>Política Nacional para Gestão Integrada de Recursos:</i> (PNMA Lei 6.938 de 1981) - <i>Política de Ordenamento Territorial Urbano:</i> (Lei de parcelamento do solo urbano 6.766 de 1979)	<b>Lei Ordinária 981/2008</b> Preservação do patrimônio cultural, natural e histórico de Piraquara.	Meio Ambiente e Mananciais
<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225</b>					

Fonte: Autora (2014).

**QUADRO 11**  
**ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2009**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO 2009	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL FEDERAL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO/ BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA / FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
				- Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC	-Lei Federal 12.187 de 2009 Estabelece os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC.
		NÍVEL ESTADUAL		-	-
		NÍVEL MUNICIPAL			-

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225**

Fonte: Autora (2014).

**QUADRO 12**  
**ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2010**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL FEDERAL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO/ BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA / FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
		2010			- <i>Política Nacional sobre Mudança do clima - PNMC</i>
		NÍVEL ESTADUAL	----	----	----
		NÍVEL MUNICIPAL	----	----	----

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225**

Fonte: Autora (2014).

**QUADRO 13**  
**ACERVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2012**  
**NÍVEIS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL FEDERAL	POLÍTICA PÚBLICA MACRO/ BASE LEGAL REPRESENTATIVA	DOCUMENTO REGULAMENTAR OU NORMATIVO	CATEGORIA/ FUNÇÕES PÚBLICAS DE I.C
				----	
ANO 2012	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL ESTADUAL	- <i>Política Nac. de Recursos Hídricos</i> : (PNRH Lei federal 9.433 de 1997) - <i>Política Estadual de Recursos Hídricos</i> : (Lei Estadual 12.726 de 1999).	- <b>Decreto Estadual 6194 de 2012</b> Determina as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC	Meio Ambiente e Mananciais Ocupação territorial
			- <i>Política Nacional sobre Mudança do Clima PNMC</i>	- <b>Decreto Estadual 4381 de 2012</b> Institui o Programa BIOCLIMA PARANÁ de conservação e recuperação da biodiversidade.	
		NÍVEL MUNICIPAL			

**CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225**

Fonte: Autora (2014).

**QUADRO 14**  
**ACERVO DE POLITICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS ELABORADAS NO ANO 2006**  
**NÍVEL METROPOLITANO.**

ANO	NÍVEL POLÍTICO ADMINISTRATIVO	NÍVEL METROPOLITANO	Origem Conceitual e instrumental	DOCUMENTO REPRESENTATIVO	Categoria segundo Funções Públicas de I.C
			- Planos Nacionais de desenvolvimento.	PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA RMC – ANO 2006	Meio Ambiente e Mananciais Ocupação territorial Sistema de coleta e destino final de resíduos sólidos Sistema Viário e Logística Sistema de Transporte Público e de Passageiros Políticas Públicas Sociais
<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO CF/88 Art. 225</b>					

Fonte: Autora (2014).

O cenário composto pelas leis e decretos elaborados no âmbito Federal, Estadual e Municipal no período 2006-2012 denota como foi sendo construída a rede de regulamentações, que, até hoje, representam um lineamento para a gestão pública socioambiental no Brasil, e em específico, para a gestão da APA Estadual de Piraquara. Não caberia aqui, tendo em conta este panorama, assumir em princípio uma posição radical ou crítica com relação à ação do Poder Público, já que, apesar das suas possíveis deficiências em muitos dos seus ângulos, demonstra, com estas iniciativas de proteção e preservação do meio ambiente, estar em consonância com o cumprimento dos objetivos do Estado de Direito Socioambiental.

A compilação de leis que esta etapa da pesquisa gerou, apresenta um aparente vazio, que é importante esclarecer, com relação ao ano de 2011 que não aparece incluído dentro do panorama geral exposto por esta síntese. O cenário composto por esse conjunto de políticas e normas exposto nos quadros anteriores, relaciona-se com a regulamentação por meio da legislação, que influenciam os atores sociais e os processos produtivos para que estes adotem práticas mais compatíveis com o meio ambiente. Outras ações derivadas do poder público como os acordos voluntários ou de natureza econômica (analisados na dimensão conceitual) que formam parte da produção de Políticas Públicas deste ano em específico, portanto, não constituem parte do objeto de estudo.

Neste marco temporal podem ser identificadas três características visíveis – entre outras –, dos instrumentos regulamentares, lembrando que todos eles estão inseridos, em maior ou menor medida, em um marco de constitucionalização da questão ambiental no Brasil. Inicialmente, pode-se verificar a consolidação da ocupação do território e os esforços pela regulamentação dos seus usos. Este argumento adquire força na revisão de documentos como o Plano Diretor de Piraquara (Lei Ordinária 854 de 2006), como pode se evidenciar a partir do seguinte trecho, extraído do Art. 5 que trata das finalidades desta lei:

Procura promover o aperfeiçoamento da legislação de uso e da ocupação dos solos urbano e rural, visando ordenar a plena realização das funções sociais do Município e garantir a qualidade de vida da população, considerando a promoção da equidade social, da eficiência administrativa e da qualidade ambiental (BRASIL, 2006:2).

Outro claro exemplo deste posicionamento na configuração dos documentos objeto de estudo, encontra-se no PDI (2006), o qual, sem possuir natureza normativa, tem tido um papel preponderante na configuração das estratégias de planejamento e gestão pública para toda a Área Metropolitana e cada um dos seus Municípios integrantes, como pode ser lido a continuação:

Esse espaço regional (a RMC) é ocupado por uma aglomeração humana em constante mutação (que cresce, migra e se transforma), moldável a condicionantes preexistentes, e que procura os caminhos mais fáceis (acessibilidade), em busca de áreas com melhores condições não somente do ponto de vista da ocupação, mas também de logística e infraestrutura (PDI, 2006: 151).

Em segundo lugar pode-se evidenciar o interesse por parte do Estado de preservar e/ou conservar os recursos naturais, geralmente na condição de matérias-primas ou suporte das atividades antrópicas. Este é o caso dos atos normativos como o que determina as diretrizes de manejo florestal sustentável (Decreto Federal 5.975 de 2006); ou os decretos declaram as áreas de interesse dos mananciais para abastecimento público da RMC (Decretos Estaduais 6390 de 2006 e 6194 de 2012), apreciando-se neles, como será apresentado na sequência a partir do Art. 3 do Decreto Estadual 6194 de 2012, uma ação estatal com prevalência de um enfoque desenvolvimentista baseado numa perspectiva instrumentalizada – poderia se dizer econômica também - dos recursos naturais, fundamentalmente.

Art. 3: Com a finalidade de facilitar a implementação da estratégia de gestão de mananciais da RMC, ficam delimitadas, nas Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba, as Áreas de Proteção, que têm como finalidade controlar o uso e ocupação do solo, de forma a garantir condições de qualidade da água compatíveis com o abastecimento público requerido pela RMC, cujos parâmetros obedecem às disposições da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011, da Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005, ou normas legais que venham substituí-las ou complementá-las (BRASIL, 2012:1).

Em um terceiro momento, verifica-se uma preocupação pelo controle técnico da poluição e a mitigação dos efeitos e impactos negativos das atividades produtivas sobre o meio ambiente. Tal é o caso da expedição do Código Municipal do Meio Ambiente de Piraquara (Lei Ordinária 907 de 2007),

das diretrizes sobre Saneamento Básico no nível federal (Lei Federal 11.445 de 2007), assim como da criação de programas como BIOCLIMA PARANÁ associado à Política Nacional de Mudanças Climáticas (Decreto Estadual 4381 de 2012) o qual contempla no seu Art. 3, as seguintes ações:

Art. 3: [...] a conservação da biodiversidade por meio do planejamento da paisagem, da proteção de remanescentes de vegetação natural, recuperação de ecossistemas e ambientes naturais, manejo de espécies de especial interesse para a conservação, criação e implementação de Unidades de Conservação e conservação de Áreas Estratégicas para manter a Biodiversidade no Paraná (BRASIL, 2012:1).

O desenvolvimento das etapas um e dois – revisão documental e mapeamento –, permitiram a compreensão do caráter multi-instrumental das políticas socioambientais. A síntese obtida confirma a ideia de que na área ambiental não somente apresenta-se uma combinação de diversos instrumentos (coercitivos, econômicos ou voluntários), mas que também é necessário o diálogo interdisciplinar, o qual possa conduzir a uma maior efetivação dos alcances propostos nas Políticas Públicas. Além disso, pode-se verificar certo nível de adesão e coerência dos documentos de caráter normativo, com as tendências e temáticas vigentes no nível mundial, evidenciando a intencionalidade de dar cumprimento aos tratados e acordos assinados no cenário internacional.

## **5.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ANÁLISE DE CONTEÚDO: FREQUÊNCIA, CONTEXTUALIZAÇÃO E COERÊNCIA CONCEITUAL.**

Dando lugar ao cumprimento do terceiro objetivo da presente pesquisa, este subcapítulo analisa e interpreta de forma detalhada através da metodologia Análise de Conteúdo (consolidando as variáveis: frequência, coerência conceitual e contextualização), como está inserida - ou não -, a visão de Desenvolvimento Sustentável nas Políticas Públicas socioambientais do período 2006 - 2012 referentes à APA Estadual de Piraquara.

Como foi comentado previamente, tal esquema de trabalho, apresenta-se como oportuno e prático, na procura da objetividade científica e reflexiva. A partir dos elementos comuns, que determinam a produção de Políticas Públicas



entre os diferentes níveis de governo com obrigações socioambientais constitucionalmente explícitas, e incluindo, além disso, a RMC como um ator institucional e de gestão relevante, se identificará na sequência a evolução dos conteúdos e a articulação ou isolamento do termo Desenvolvimento Sustentável nas fontes documentais derivadas das etapas um e dois.

### 5.2.1 Nível Federal

Os documentos regulamentares do nível federal estudadas somaram um total de 131 páginas<sup>85</sup>. Observou-se nelas a ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável, em 53 vezes, ou seja, em média uma vez a cada duas páginas ele é empregado no corpo dos Art.s. É pertinente esclarecer neste ponto, que o total de páginas é a resultante de agrupar todas as leis e decretos em um só texto, sem englobar aquelas páginas destinadas às assinaturas dos representantes dos órgãos públicos responsáveis pela elaboração e expedição do documento, nem os mapas, dados estatísticos ou tabelas anexas.

---

<sup>85</sup> Segundo a informação obtida na primeira etapa do esquema metodológico, este número de páginas contém as seguintes leis e decretos do nível Federal: **DF/5.758 de 2006** (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas), **LF/11428 de 2006** (Regime Jurídico do Bioma Mata Atlântica), **LF/11.460 de 2007** (Cultivo de OGMs em UCs), **LF/11.445 de 2007** (Diretrizes sobre Saneamento Básico), **DF/6.514 de 2008** (Sobre Infrações ao meio ambiente e Sanções Administrativas), **LF/12.187 de 2009** (Estabelece os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC) e **DF/7.390 de 2010** (Regulamenta a Lei 12.187 de 2009 PNMC).

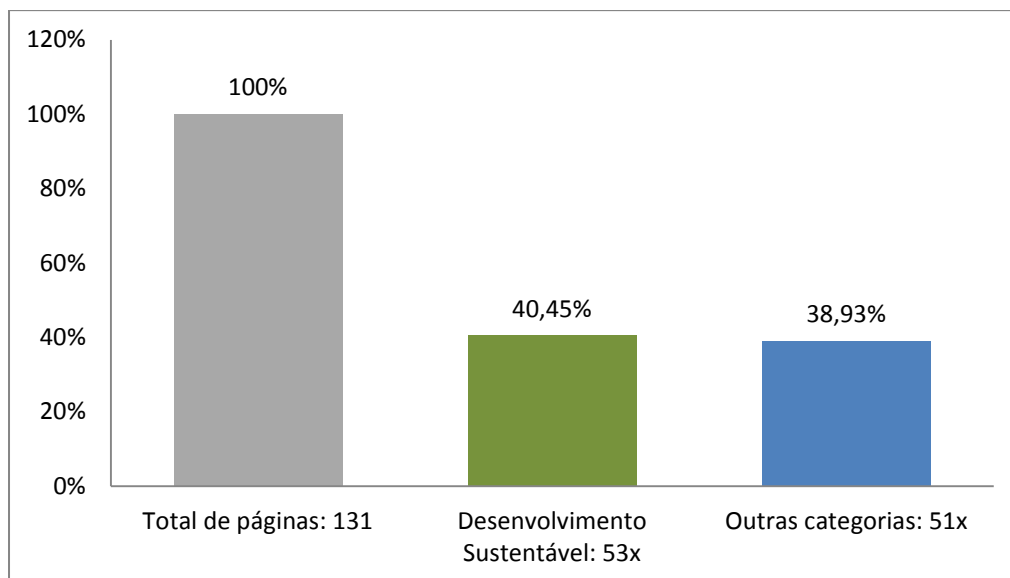


Gráfico 1: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Federal.

Fonte: Autora (2014).

A análise do Gráfico Um indica também a frequência das palavras e categorias consideradas como equivalentes, relacionadas ou similares, com o termo Desenvolvimento Sustentável. Estas diferentes categorias confirmam a presença do conceito na elaboração das Políticas Públicas socioambientais no nível federal, bem como sua incidência de 39% na totalidade dos documentos de caráter normativo selecionados.

Este resultado indica aspectos importantes a serem considerados. Primeiro, constata-se ao longo dos textos, o uso de expressões como: “exploração sustentável do meio ambiente”, “mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” ou “garantir à sociedade a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos”. Todas estas frases apresentam não só uma coerência e uma aderência conceitual com o Desenvolvimento Sustentável, mas também uma clara tentativa de aproximação com os pilares constitutivos do mesmo, por parte do nível político-administrativo federal do Estado Brasileiro.

Esta pertinente preocupação na elaboração dos documentos estudados, inserindo estes princípios de forma ampla e explícita, evidencia o intuito de fortalecer a ideia de Desenvolvimento Sustentável de forma transversal aos lineamentos regulamentares definidos pelos documentos normativos estudados

nesta etapa. Esta iniciativa (no marco das características dos documentos) aponta para um aspecto positivo, já que indica o reconhecimento da importância e a responsabilidade no uso deste conceito na construção de um quadro regulatório socioambiental.

Contudo, é importante esclarecer que tanto a categoria Desenvolvimento Sustentável, quanto as expressões que podem ser consideradas de similares ou relacionadas, aparecem em quatro (sendo o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP -, o mais rico em alusões ao termo) dos nove documentos objeto desta fase da análise. Os outros cinco documentos restantes não apresentam nenhuma alusão ao conceito em estudo, nem desenvolvem sentenças onde possa ser identificado o sentido; ou uma interpretação próxima aos postulados que dão embasamento ao Desenvolvimento Sustentável.

Inclusive, mesmo sendo documentos regulamentares claramente inseridos na lógica da função pública denominada: “Meio Ambiente e Mananciais”, como é o caso dos decretos que tratam a temática dos cultivos de OGMs em UCs, o tratamento dado à questão ambiental neles apresenta vários trechos do texto envolvendo os conceitos de “floresta” ou “plantios”, como sendo equivalentes à expressão meio ambiente. Na realidade, estes termos não são sinônimos de meio ambiente; e só estão abordando uma porção dos vários elementos integrantes deste conceito.

Este tipo de situação pode ser considerada como uma confusão comum, na qual o uso das palavras se apresenta de forma casual, restando importância aos seus significados concretos (incoerência conceitual). Em casos como este, a construção narrativa restringe-se aos elementos biofísicos, principalmente relacionados à vegetação em UCs, sem articular relações com outras escalas ou dimensões. Esse fato descaracteriza a funcionalidade e limita os alcances do conceito meio ambiente, assim como permite constatar uma abordagem fundamentalmente naturalista, sem considerar os aspectos histórico-cultural, econômico e político-administrativo relacionados ao meio ambiente.

Com relação à contextualização, chama atenção o uso do conceito Desenvolvimento Sustentável ligado à existência e promoção das UCs, como *Ferramenta*, e também como *Condição* necessária para enfrentar os problemas ambientais e conciliar o atendimento das necessidades humanas com os

recursos naturais existentes no território nacional. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (DF/5.758 de 2006), em um dos seus eixos temáticos, expressos no seu Art. 4, permite evidenciar este enfoque quando argumenta:

Art. 4: O objetivo geral deste plano é potencializar o papel das unidades de conservação e demais áreas protegidas no Desenvolvimento Sustentável e na redução da pobreza do país (BRASIL, 2006:24).

De igual forma no glossário do PNAP (no seu numeral 19), ao incorporar e acrescentar aos conceitos do SNUC e do Código Florestal, sobre os quais se baseia, este enfoque é novamente usado:

19: Mosaico: segundo o SNUC é um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas e outras áreas protegidas públicas ou privadas geridas de forma integrada, transparente e participativa, considerando os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valoração da sociodiversidade e o Desenvolvimento Sustentável no contexto regional (BRASIL, 2006:42).

Essa conexão espacial e o reconhecimento dos alcances e benefícios do enfoque de Desenvolvimento Sustentável levam consigo, pelo menos no campo formal, o reconhecimento também, dos direitos das presentes e futuras gerações, sendo uma estratégia de exortação à justiça ambiental. Pode-se ver aqui a observância dos princípios delimitados no Art. 225 da CF/88, sentando uma interpretação clara por parte do Poder Público - no nível Federal, neste caso -, sobre a importância e responsabilidade do papel do Estado na preservação e conservação do meio ambiente.

### **5.2.2 Nível Estadual**

A análise sobre a frequência do conceito Desenvolvimento Sustentável nos documentos de caráter regulamentar do nível Estadual gerou o Gráfico dois, onde constam as categorias: Desenvolvimento Sustentável e Outras. Nesta etapa, a análise identificou que no nível Estadual o total de documentos

objeto de estudo soma em torno 25 páginas<sup>86</sup>, sem considerar – seguindo a metodologia utilizada no nível Federal -, as páginas destinadas às assinaturas dos representantes dos órgãos públicos responsáveis pela elaboração e expedição do documento, nem os mapas, dados estatísticos ou tabelas anexas.

Nas 25 páginas encontrou-se a ocorrência de expressões relacionadas - englobadas na categoria “Outros” -, duas vezes, ou seja, a cada 12.5 páginas são mencionadas sentenças que fazem alusão ao conceito de Desenvolvimento Sustentável. O que significa uma frequência bastante baixa. Porém, o mais chamativo é que o conceito-alvo de análise (Desenvolvimento Sustentável), em específico, não aparece em nenhuma oportunidade.

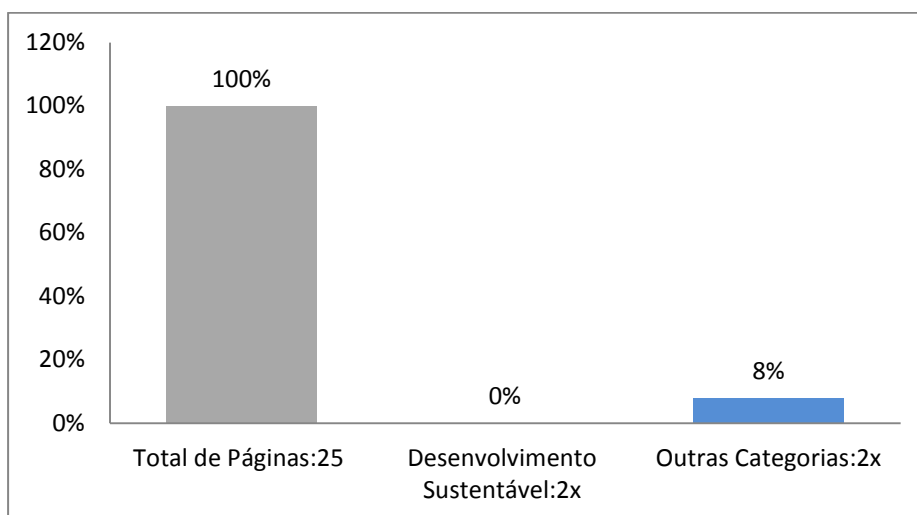


Gráfico 2: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Estadual.

Fonte: Autora (2014).

No conjunto de documentos normativos selecionados, pode-se evidenciar o exercício da capacidade regulamentar do Poder Público do nível Estadual, orientada ao espaço geográfico e as características topográficas das áreas de mananciais que são objeto de proteção ambiental; e de interesse para o abastecimento público da RMC entre outras mesorregiões do Estado do

<sup>86</sup> Segundo a informação obtida na primeira etapa do esquema metodológico, este número de páginas contém as seguintes leis e decretos do nível Estadual: **DE/6390 de 2006** (Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC), **DE/6194 de 2012** (Determina as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC), e o **DE/4381 de 2012** (Programa BIOCLIMA PARANÁ).

Paraná. Estes documentos giram ao redor de indicadores técnicos e de localização fundamentalmente, sem muita possibilidade de expressar numa abordagem sistêmica as dimensões do conceito Desenvolvimento Sustentável.

Observa-se como uma constante, o posicionamento da questão ambiental no universo da análise, quase que reduzido à leitura mecânica de orientações cartográficas, coordenadas geográficas e localização das bacias hidrográficas do Estado do Paraná. Para exemplificar esta consideração extraiu-se um trecho do Art. quarto (literal A), do Decreto 6194 (2012):

Art. 4 - (A): Bacia do rio Capivari compreende as áreas a montante da barragem, cujo eixo passa pelo ponto 17, caracterizado pelas coordenadas UTM 7.218.057 N e 714.334 E. A delimitação da bacia é representada pelo seguinte perímetro: inicia-se no ponto de partida 17A, de coordenadas UTM 7.218.155 N e 714.444 E, situado no local da interseção do prolongamento nordeste do eixo da barragem com o divisor de águas da bacia hidrográfica do rio Capivari. (Estado de Paraná, 2012: 1).

A característica de não apresentar uma abordagem mais próxima com o sentido e conteúdo do Desenvolvimento Sustentável, dos atos regulamentares elaborados no nível Estadual (com incidência sobre a APA Estadual de Piraquara), parece minimizar as possibilidades de desenvolver uma análise de conteúdo em função deste conceito em específico, e cingida de forma estrita aos propósitos gerais da investigação. Não obstante, é importante reconhecer que este traço particular não resta importância, nem legitimidade, à iniciativa do Poder Público no momento de definir parâmetros para o ordenamento territorial e os usos do solo no Estado do Paraná. Ainda que não fique permanentemente explícito na narrativa dos documentos, é notório que este fato, pelo menos, tenta garantir condições de preservação das fontes hídricas e de qualidade da água compatíveis com a dinâmica e o crescimento socioeconômico da região.

Mesmo assim, a discussão surge neste contexto, devido às possibilidades que as Leis e os Decretos de cunho socioambiental, apresentam no nível Estadual para direcionar a sociedade, o mesmo Estado e o setor produtivo a ter um comportamento favorável com o meio ambiente (neste caso com os recursos hídricos, em particular), e que não foram amplamente esgotadas nesta oportunidade. Trazendo à tona o conceito técnico das bacias hidrográficas, deve-se lembrar, que elas são formadas por um sistema de

drenagem, composto pelo curso principal e seus afluentes, que percorrem tanto áreas urbanas quanto rurais. Além disso, as bacias hidrográficas estão inseridas em diferentes sistemas socioambientais envolvendo o relevo, o clima, a vegetação, a fauna e a ocupação humana (PRADO, 2008).

Se a nascente das fontes hídricas (neste caso, as que abastecem à RMC), está localizada numa área rural, é claro que ao chegar à área urbana, ela terá sido canalizada, e toda a bacia hidrográfica sofrerá o impacto dessa intervenção, assim como todos os demais sistemas naturais e sociais contidos nesse contexto geográfico. Impactos ambientais em redes hidrográficas representam problemas em todo o sistema social e natural em variadas escalas espaciais, mas que podem ser previstos e devidamente atendidos.

Essa abordagem sistêmica e interdisciplinar não aparece devidamente explorada nos decretos analisados, pelo fato aparente do entendimento desses espaços como atores passivos, quase instrumentalizados e sujeitos a uma ação antrópica afastada dos fundamentos do Desenvolvimento Sustentável.

### 5.2.3 Nível Municipal

Neste nível político-administrativo Municipal, a frequência do Desenvolvimento Sustentável nos resultados da análise, indica de forma geral uma incidência satisfatória. O conjunto de documentos de caráter normativo de cunho socioambiental que foram considerados referentes à APA Estadual de Piraquara apresenta em torno 108 páginas<sup>87</sup>. Nestas, aparece a ocorrência do conceito 47 vezes, ou seja, ele foi registrado em média 2,25 vezes por página.

A partir da leitura do Gráfico número três, também pode ser analisada a frequência dos outros conceitos relacionados ou considerados como similares ao Desenvolvimento Sustentável. Estas expressões e termos são confirmados através de sentenças como: “Desenvolvimento urbano, social e econômico”, “Desenvolvimento Econômico e Social” ou “Desenvolvimento harmônico, sistemático e contínuo”. Elas representam uma frequência de 32.40%,

---

<sup>87</sup> Segundo a informação obtida na primeira etapa do esquema metodológico, este número de páginas contém as seguintes leis e decretos do nível Municipal: **LO/854 de 2006** (PD de Piraquara), **LO/829 de 2006** (Diretrizes para a Preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Histórico do Município de Piraquara), **LO/907 de 2007** (Código Municipal do Meio Ambiente do Município de Piraquara), **LO/981 de 2008** (Diretrizes para a Preservação do patrimônio cultural, natural e histórico de Piraquara)

mostrando-se relevantes na estrutura narrativa e comunicativa dos atos normativos estudados.

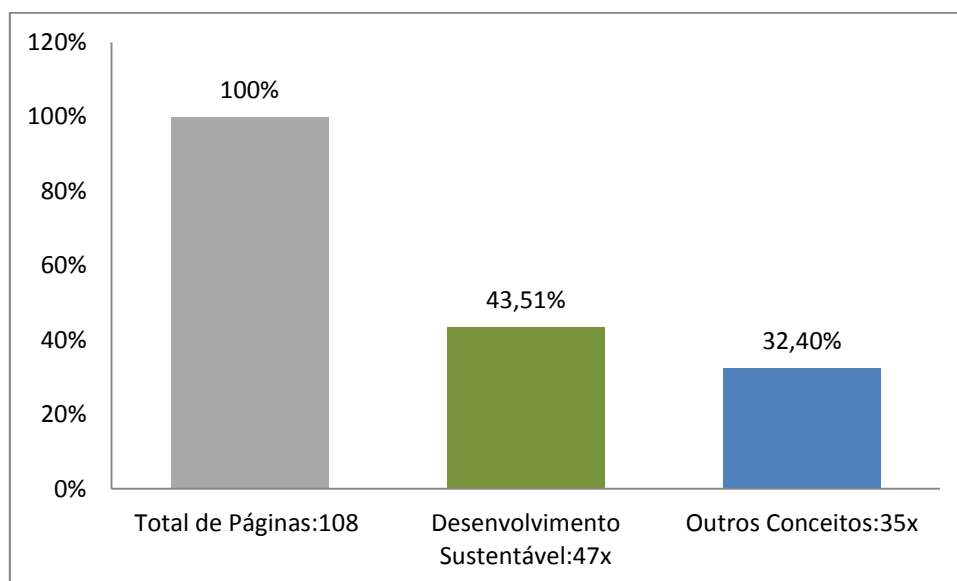


Gráfico 3: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Municipal.  
Fonte: Autora (2014).

Com relação à coerência conceitual e contextualização, esta etapa de análise mostrou um panorama diverso; encontrando-se, em primeiro lugar, uma certa preocupação por parte do Poder Público do nível municipal, por deixar explicitados os benefícios do uso do termo no enfoque de planejamento e gestão. Eis o caso do Plano Diretor do Município de Piraquara (Lei Ordinária 854/2007), onde são variados os artigos e trechos com categorias conceituais similares ou equivalentes, que confirmam este argumento. Este elemento pode ser notado no Art. 8 (Literal IX), que estabelece os objetivos do Plano Diretor Municipal, expressando:

Art. 8 (Literal IX): proteger o meio ambiente, e com ele o ser humano, de qualquer forma de degradação ambiental, mantendo a qualidade da vida urbana e rural, com a finalidade de promover a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico do Município (Município de Piraquara, 2007:5).

Contudo, paralelo a este posicionamento - considerando-se os anos de elaboração e promulgação destes atos normativos -, descobre-se, na leitura



critérioria do restante de documentos estudados, uma ausência quase total do termo Desenvolvimento Sustentável ou das categorias que possam dar conta dos seus fundamentos. Ato normativo como a Lei Ordinária 829/2006 e a Lei Ordinária 981/2008, ambas elaboradas para sentar as diretrizes de preservação e conservação do patrimônio natural, cultural e histórico de Piraquara, não apresentam nenhuma citação, nem direta, nem relacionada, com o conceito Desenvolvimento Sustentável.

Isto implica em problemas de contextualização quando observado, por exemplo, a distância entre parâmetros financeiros e técnicos de conservação e preservação, sem explorar sua interdependência e conexão com o espaço e com a dimensão social e política de Piraquara. Esta separação na construção de sentidos pode representar uma compreensão e apropriação escassas do Desenvolvimento Sustentável por parte dos formuladores destes documentos normativos; e provavelmente uma aplicação difusa deste enfoque por parte das equipes de trabalho do Poder Público no nível municipal.

No caso específico do Código Municipal de Meio Ambiente (Lei Ordinária 907/2007), o termo Desenvolvimento Sustentável (mencionado somente duas vezes ao longo do texto) apresenta usos diversos. Por um lado, é compreendido como um objetivo e uma ferramenta em si mesmo, por exemplo, no Art. primeiro, ao mencionar que como documento estruturador da política municipal de meio ambiente, o código apoiará práticas de Desenvolvimento Sustentável no Município de Piraquara. E ao mesmo tempo este conceito é assumido como um parâmetro - a partir de uma categoria conceitual similar -, quando menciona no Art. 8 no capítulo dedicado ao zoneamento urbano, que, um dos fatores integrantes do diagnóstico ambiental do Município, é precisamente o estudo do seu nível de desenvolvimento social e econômico.

Novamente constata-se uma abordagem com maior relevância técnica, e de certa forma superficial no tratamento e inserção do Desenvolvimento Sustentável, num documento que poderia observar de forma mais clara e aprimorada, por exemplo, aos aportes da Política Nacional de Meio Ambiente, precisamente, um dos seus referentes legais históricos, que inclusive sendo anterior à CF/88 estabelece como principal objetivo no seu Art. primeiro o seguinte:

[...] a preservação melhoria e recuperação da qualidade ambiental propicia a vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981:1).

Considera-se neste sentido, que se o Desenvolvimento Sustentável não é o foco principal dos temas e objetivos regulados neste tipo de documentos normativos, então não possui a força discursiva necessária para a promoção de uma mudança de perspectiva no nível municipal. A conservação e preservação propostas terminam atuando sobre uma natureza sem subjetividade e com um simbolismo equivalente a do recurso material para os processos produtivos.

### **5.2.2 Nível Metropolitano**

O PDI (2006) é um documento de gestão que procura orientar à ação do Poder Público na RMC. Sua natureza não é de caráter normativo, já que sua função principal é ordenar as percepções e necessidades dos possíveis cenários de tomada de decisão, constituindo-se em uma guia para os diferentes interesses e atores presentes na área metropolitana. Seus conteúdos baseiam-se em um processo de planejamento estratégico que visa o futuro desenvolvimento da região, e, ao mesmo tempo respeita e contempla o marco jurídico que delimita os temas sensíveis e relevantes – explícitos nas funções públicas de interesse comum – inerentes aos processos de desenvolvimento. Esta conjugação de fatores resulta na análise e avaliação das opções técnicas, legais, sociais e financeiramente possíveis, e o desenho das estratégias mais adequadas que direcionem a gestão pública municipal e metropolitana da RMC.

No marco deste estudo, o PDI age como pano de fundo que proporciona um consistente diagnóstico do tipo de ordenamento territorial que caracteriza a RMC, e dos arranjos institucionais com os quais se operacionalizam as Políticas Públicas socioambientais que se relacionam com a APA Estadual de Piraquara. Nesse sentido, por ser um instrumento que gira ao redor das problemáticas de conservação e preservação do meio ambiente; e em particular, dos recursos hídricos ali existentes, considera-se uma fonte

documental rica e pertinente para analisar a tessitura e papel do conceito Desenvolvimento Sustentável na lógica de ação do Poder Público no nível metropolitano.

O resultado expresso através do Gráfico quatro está baseado na análise de conteúdo das 295 páginas do PDI (2006). Este documento está constituído por três partes articuladas e interdependentes entre si: uma contextualização da RMC, a proposta de ordenamento territorial e uma proposta dos novos arranjos institucionais para o desenvolvimento eficiente da metrópole.

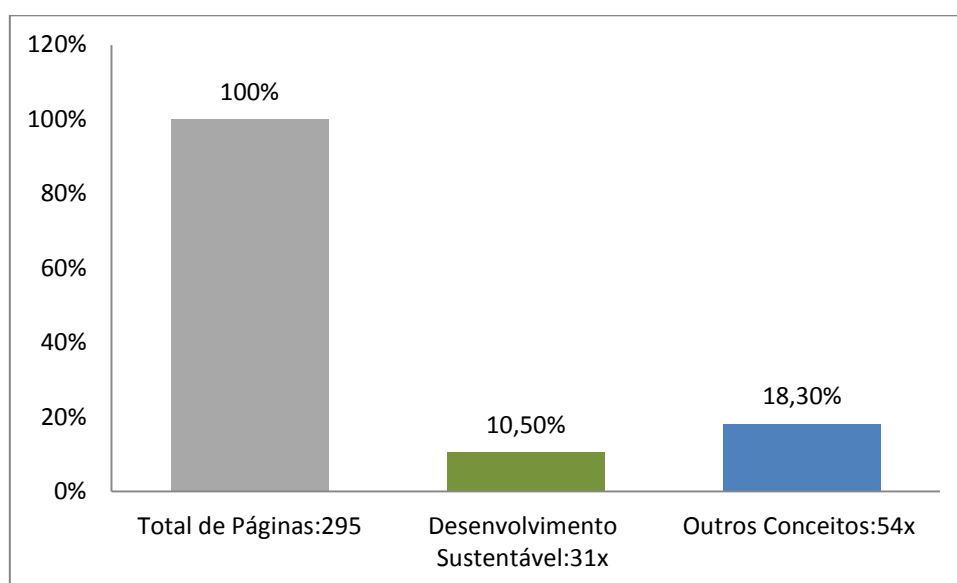


Gráfico 4: Frequência de ocorrência do conceito Desenvolvimento Sustentável nas PP do nível Metropolitano.  
Fonte: Autora (2014).

A característica marcante deste documento é sem dúvida, a relevância que lhe outorga constantemente à relação homem-natureza no marco dos temas que explora, como o crescimento populacional, as características e formas do espaço metropolitano, os movimentos migratórios e o inventario de recursos naturais com que conta a região dentre outras matérias. Esta perspectiva – de forma geral - torna mais coerentes, abrangentes e robustas as considerações e estratégias sugeridas.

No entanto, apesar de explorar todos estes elementos, desde a compreensão dos impactos no meio ambiente natural da ação antrópica e do modelo produtivo imperante no Brasil, o documento faz poucas conexões

desses fatos e cenários com o conceito de Desenvolvimento Sustentável; e inclusive com as acepções consideradas similares ou equivalentes. As cifras da análise de frequência apontam nesse sentido. No decorrer das 295 páginas somente 31 vezes é mencionado este conceito sendo que sua contextualização dirige-se mais a explicar os objetivos dos programas e investimentos do setor público, que têm se adiantado para atender as demandas sociais na região. Os seguintes fragmentos do PDI assim o exemplificam:

No capítulo dedicado à gestão estratégica da RMC e a função da COMEC:

Em geral os objetos dos programas custeados diretamente pelos estados são o desenvolvimento social e o desenvolvimento regional, este último caracterizado principalmente por inversões na infraestrutura e proteção ambiental, onde estão concentradas ações que assegurem o Desenvolvimento Sustentável (PDI, 2006:256).

Encontrando-se também este uso do conceito no capítulo dedicado ao contexto socioeconômico da RMC:

Já o Vale do Ribeira tem uma infraestrutura pouco explorada, porém de grande interesse histórico e geológico, o que faz com que receba regularmente turistas especializados. O lado paulista dessa área já implementa projetos estratégicos de Desenvolvimento Sustentável de turismo com participação da comunidade (PDI, 2006:91).

Como pode ser visto a estruturação da ação do Poder Público nestes casos tem por objetivo final promover a proteção e o uso racional dos recursos naturais em determinados espaços geográficos, com vistas ao Desenvolvimento Sustentável. Sendo um documento de planejamento, o PDI enfatiza nas práticas de gestão socioambiental que têm contribuído nessa direção e trata em simultâneo várias dimensões da interação do homem com a natureza. Neste cenário, descobre-se um plano que no seu discurso e estratégias parece superar - sem se tornar ilegítimo ou ilegal - os alcances do marco jurídico socioambiental vigente à data da sua elaboração (ano 2006).

Esta situação pode ser considerada como um ganho para a sociedade e o meio ambiente, já que convida a um aprimoramento do papel do Estado Brasileiro na materialização dos princípios e aportes do Art. 225 da CF/88 no contexto metropolitano. Porém, isto também está comunicando que as relações com a experiência interdisciplinar por parte do direito ambiental e a gestão

socioambiental, ainda estão por ser construídas e fortalecidas. Condição que é bastante provável incida na efetividade das Políticas Públicas socioambientais.

Para Santos (2004), a gestão ambiental (pertinente de ser abordada neste ponto), é compreendida como o processo de integração entre as práticas de planejamento e gerenciamento e a política ambiental, que busca realizar análises e estudos que objetivam a adequação do uso, do controle e da proteção ao meio ambiente, que devem ser executados, administrados e monitorados em uma perspectiva interdisciplinar entre os saberes relacionados com a questão ambiental. É precisamente nesta lógica, que o direito ambiental como ferramenta de intervenção e regulação dos espaços urbanos com atributos naturais importantes (como é o caso de Piraquara com suas fontes de abastecimento de água potável), delimita em grande medida junto com a capacidade institucional, os alcances da ação dos gestores públicos.

Já com relação aos conceitos similares ou equivalentes ao de Desenvolvimento Sustentável, os dados da frequência e a análise da coerência conceitual e contextualização revelaram o uso permanente dos termos “Desenvolvimento Integrado” e “Desenvolvimento Regional”. Os dois aparecem 54 vezes no decorrer do PDI, apresentando uma meia de 5.54, ou seja, sendo usados aproximadamente a cada cinco paginas na exposição do plano. O primeiro destes termos, o “Desenvolvimento Integrado” é explicitamente detalhado na introdução do documento, e em outras várias oportunidades, como um conceito que sintetiza os esforços do governo nacional na década de 1970, por fortalecer a figura politico-administrativa das RMs, surgida naquela época.

Contudo este termo apresenta também um rasgo distintivo na forma como é inserido no texto, já que fala de um desenvolvimento integrado na medida em que a RMC é compreendida nas suas dinâmicas e características desde um enfoque sistêmico, anteriormente comentado nos PDI dos anos 1978 e 2002. Segundo o PDI (2006) o desenvolvimento da RM deve ser integrado devido a:

[...] assumir que o polo metropolitano não é mais representado exclusivamente pela cidade de Curitiba, mas sim por uma cidade metropolitana – aqui denominada de NUC -, que incorpora áreas urbanas do Município de Curitiba e de Municípios de seu entorno. Esta cidade metropolitana destaca-se pela complexidade de suas relações sociais e econômicas que refletidas sobre um território

diverso resulta num tecido urbano não homogêneo, onde podem ser claramente visualizadas as diferenças entre as diferentes camadas da população, onde os Municípios compartilham funções e interesses comuns (PDI, 2006:187).

Ainda que não de forma explícita, este termo foi aplicado coerentemente, já que, contempla as dimensões social, econômica e ambiental do Desenvolvimento Sustentável. Cumpre, além disso, com a função de criar um sentido e proporcionar um ponto de referência para determinar a responsabilidade e importância da gestão socioambiental em contextos urbanos. Aliar o Desenvolvimento Sustentável ao enfoque da ação do Poder Público representa uma oportunidade para potencializar e valorizar o papel fundamental do meio ambiente sob sua conectividade e dinamismo e, através dessa perspectiva contribuir para a concretização do Estado de Direito Socioambiental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os seres humanos nascidos no século XX têm presenciado e participado de transformações galopantes e profundas nos horizontes tradicionais da ciência, da tecnologia, das relações sociais e do meio ambiente. É comum, aliás, afirmar que elas são comparáveis com o conjunto de mudanças acontecidas na história toda da humanidade, o qual para alguns é provavelmente um exagero. Contudo, não há dúvida que a ação antropogênica, entendida neste contexto, como a ação que aponta ao ser humano como o principal causador da perda da biodiversidade e destruição de habitats, da produção de gases efeito estufa, da poluição do solo e das águas, entre outros impactos atuais sobre o meio ambiente, é o protagonista, por ação ou omissão destas alterações radicais.

Expressões próprias da narrativa relacionada ao meio ambiente, como por exemplo; aumento do aquecimento global, avanço do nível do mar sobre as costas, esgotamento das fontes hídricas, perda de biodiversidade, por vezes entendidas como vagas ou ainda afastadas no tempo, são fatos verídicos que estão se materializando em alguma comunidade, em alguma região geográfica, em algum contexto sócio-político determinado. Não são acontecimentos metafísicos sem consequência alguma sobre as populações humanas, suas formas de subsistência ou os territórios onde residem.

Os contextos urbanos (como a RMC, por exemplo) fazem parte precisamente desta lógica. A questão ambiental e a dimensão urbana não são, neste sentido, universos excludentes; eles são, na verdade, duas faces de uma mesma realidade. Ou seja, as cidades são expressão espacial e tangível das relações do homem com a natureza; e, ao unísono, são dinamizadoras e transformadoras dessas mesmas relações.

Parece um fato visível que o mundo é, cada vez mais, um mundo urbanizado, onde se consolidam com força os processos produtivos baseados na exploração indiscriminada da natureza, como um dos eixos fundamentais de um projeto de civilização. Este avanço infelizmente tem-se desenvolvido em muitas partes do mundo, a partir da omissão histórica (por parte dos governos locais e nacionais), na execução de políticas socioambientais chave, que poderiam ter regulado mais pro-ativamente ditos processos, assim como,

ter solucionado ou mitigado sérios problemas urbanos – precariedade no sistema de saneamento básico, das soluções habitacionais ou do sistema de transporte coletivo -, consequência em grande medida, da radicalização desse modelo.

Visto desde esta perspectiva, parece um tanto ilusória a proposta de falar de Desenvolvimento Sustentável no marco dos contextos urbanos, em tanto que pode parecer uma reelaboração de um ideal que não consegue ultrapassar o discurso. Não obstante, continuar adiantando esforços por colocar no debate sobre o projeto civilizatório em andamento, o tipo de instituições que o representam e as relações de poder que o perpetuam, serve para posicionar o potencial emancipatório da ideia que, a natureza é limite para a economia e não ao contrário – perspectiva amplamente oferecida no bojo do conceito de Desenvolvimento Sustentável -. Esta é, na perspectiva deste estudo, uma necessidade prioritária que se encontra longe de ser mera ingenuidade.

É precisamente esse nível de conscientização, que tem levado alguns setores da academia e dos formuladores de políticas enxergarem a necessidade de entender, com um olhar integrativo e mais abrangente, as razões e efeitos desses processos globais que se manifestam no nível local com diversos graus de gravidade e complexidade. Aproximadamente até a década de 1980, o seguimento das mudanças ambientais globais foi geralmente conduzido, pelas disciplinas das ciências exatas, como a geologia, a meteorologia e a química. Embora a pesquisa interdisciplinar não seja recente, os estudos voltados à questão ambiental e sua interface com cenários urbanos quanto rurais, vêm-se apoiando cada vez mais no rompimento dos limites disciplinares tradicionais, no intuito de aportar uma compreensão mais abrangente sobre as relações homem-natureza.

Os trabalhos resultantes têm tido como foco as causas, consequências e tipos de respostas das populações humanas às mudanças ambientais. Análises sobre os impactos da globalização, a viabilidade do modelo produtivo vigente e o papel do Estado como agente provedor e como regulador ambiental, dentre outros, contribuem na descoberta do potencial para modificar a dinâmica dos mercados, o comportamento da distribuição da riqueza ou a capacidade do marco regulatório que incide na ação do Poder Público perante



estas problemáticas. É precisamente nesse cenário onde esta inserida a presente pesquisa.

Não surpreende que a falta, durante muito tempo, de discussão sobre as atividades antrópicas no meio ambiente, venha apresentando na atualidade uma série de efeitos colaterais, que imprimem em alguns setores sociais um sentimento de urgência. Esse sentimento surge pela sensação de que nosso entendimento está ainda muito atrasado no tocante aos processos envolvidos; e que a nossa capacidade de resposta é ainda muito limitada. Tanto o modelo político e econômico socialista como o capitalista, têm dado mostras de uma compreensão e forma de relacionamento com a natureza, baseados numa visão meramente instrumentalizada, na qual as populações não humanas e os atributos naturais do planeta são interpretados como recursos ou insumos; e não como a teia da vida que permite nossa existência.

Em particular, ao interior do modelo produtivo imperante, o capitalismo, têm-se gerado olhares críticos e propositivos, que pretendem esvaziar a lacuna entre o que deve ser feito para deter a condição de fragilidade do meio ambiente e a nossa capacidade de fazê-lo efetivamente. O enfoque do Desenvolvimento Sustentável faz parte desse leque de valiosas tentativas.

De acordo com um dos documentos mais emblemáticos (integrante do marco conceitual desta pesquisa), o Informe Brundtland (1987), o Desenvolvimento Sustentável é um processo contínuo no qual a orientação dos investimentos, a exploração da natureza e o desenvolvimento tecnológico devem estar acordes com as necessidades das gerações presentes e as futuras. Porém, também afirma que para conseguir este objetivo é necessário que continue o crescimento econômico tanto nos países pobres –do sul -, como nos países ricos – do norte -. Esta última afirmação parece ser a única que se tem fixado nas ações de empresários e políticos, sem somar uma grande parcela da sociedade que considera isto como normal e viável ao longo do tempo.

Esta postura generalizada tem submetido o conceito de Desenvolvimento Sustentável a uma erosão semântica profunda, assim como a sua reprodução indiscriminada e a ampliação interminável dos significados e sentidos associados a ele. O mais preocupante é que essa magia verbal tem esvaziado do conceito qualquer conteúdo ecológico, o que é contraditório se

pensado à profundidade. O Desenvolvimento Sustentável, da mesma forma que outros termos e ideias como democracia, justiça social ou liberdade, parecem suscitar um assentimento universal, mas na realidade apresenta muitas interpretações, algumas inclusive, incompatíveis entre si.

Contudo, o ponto de partida deste trabalho é diferente, já que aponta a que o conceito de Desenvolvimento Sustentável é um termo-chave na elaboração e na execução de Políticas Públicas socioambientais no contexto brasileiro. Considera-se que se ele fosse conhecido e interpretado pelos desenhadores e operadores de políticas, seria capaz de aumentar sua efetividade e legitimidade. Porém, muitos dos documentos que consolidam e expressam a intencionalidade das Políticas Públicas de cunho ambiental, mesmo que elaborados na tentativa de instituir e se valer de condições ideais de progresso e bem-estar social - no marco da preservação e da conservação dos recursos naturais -, apresentam impasses estruturais. Essa dinâmica amplia o fosso entre o discurso e a prática; fato que vem se reproduzindo e ampliando ao longo do tempo no tratamento da questão ambiental, não somente no Brasil, mas também em outros países.

Cada uma das dimensões abordadas nesta pesquisa (conceitual, da questão urbana no Brasil, dos instrumentos de proteção socioambiental, a analítica etc.), abriu passo à compreensão da política ambiental brasileira como um todo; e à observação de uma fração detalhada dos instrumentos normativos que a operacionalizam. Estes dois elementos, mostram-se, por um lado, como reflexo de uma maré de “ambientalização” das Políticas Públicas, surgida no contexto internacional; e vivenciada no país particularmente desde a década de 1980. E por outro lado como profundamente moldados no cotidiano brasileiro, pelo perfil político-administrativo e institucional e, sobretudo, pelas próprias características da estrutura econômica do país. Porém, o que se considera neste ponto deve transcender; é a riqueza da proposta do Estado Brasileiro, quando aponta na CF/88 à mudança de um pacto social para um *pacto socioambiental*, em vista de diminuir a hipertrofia do indivíduo e promover princípios como a solidariedade, de cunho eminentemente comunitário e universalista.

Já no cenário das análises, demonstra-se do ponto de vista do governo nacional (nível Federal) – a partir da documentação correspondente ao marco histórico e constitucional e ao período de estudo, anos 2006 a 2012 -, o reconhecimento formal da necessidade de regulação dos usos dos recursos naturais no Brasil, o que não o coloca em franca irresponsabilidade ambiental. Porém, seu enfoque de crescimento - e possivelmente seu papel como país emergente no cenário econômico internacional -, dentre outros fatores, conduz na prática a uma subordinação do cuidado ambiental aos objetivos econômicos e financeiros, de forma que não limita certa depredação e esgotamento dos seus atributos naturais.

As decisões tomadas no âmbito federal têm como pano de fundo uma complexa teia de inter-relações entre atores políticos, econômicos, modos de interpretação da crise ambiental e respostas do Poder Público em termos de regulação. Como mencionado na Dimensão Analítica, neste nível político-administrativo há certa observância dos princípios e objetivos do Estado Socioambiental de Direito delimitados no Art. 225 da CF/88, assim como do conceito de Desenvolvimento Sustentável. Contudo esta não é a regra, já que, são minoria (quatro de nove), os documentos de caráter normativo que tentam incorporar de alguma forma a garantia ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Já no nível Estadual, esta intencionalidade e o apelo ao conceito de Desenvolvimento Sustentável desaparecem por completo. Chama atenção que nenhum dos documentos de caráter normativo (correspondentes com o período 2006 a 2012), que foram alvo da análise de conteúdo, fizeram uso deste termo ao longo dos textos, aparecendo inclusive, só em duas oportunidades, expressões consideradas como similares. Os assuntos tratados pelo nível Estadual neste grupo de documentos regulamentares analisados aparecem subjugados a um enfoque técnico; e a um tratamento meramente disciplinar por parte do Poder Público. Neles aprecia-se limitando o valor da relação das ciências humanas, sociais e naturais no tratamento da questão ambiental.

Este traço é tão marcante que o uso das palavras “Meio Ambiente” – mesmo não sendo o objeto da análise de conteúdo -, são claramente colocadas como objetos passivos, reduzidos a uma leitura mecânica de orientações cartográficas e coordenadas geográficas. Demonstra-se com isto,

que os formuladores de Políticas Públicas Socioambientais, atuantes no contexto de análise, não exploraram naquele momento, a viabilidade de uma abordagem mais além do tradicional sistema de comando e controle dos espaços (neste caso, das Bacias Hidrográficas); e das relações homem-natureza (manutenção das fontes de água para a RMC), por eles reguladas.

Para o caso das descobertas no nível municipal tanto a aparição do conceito Desenvolvimento Sustentável, como dos termos e sentenças relacionadas é muito mais frequente que nos níveis Estadual e Federal. Porém, nos documentos regulamentares, denota-se uma compreensão bastante diversa que produz um posicionamento do conceito a partir de múltiplos olhares em um mesmo espaço sociogeográfico, e em um mesmo período de tempo. Promover a integração e a harmonização das diretrizes legais que tratam de conteúdos ambientais no nível municipal – como nos outros níveis – com certeza aumentaria a efetividade na operacionalização das Políticas Públicas que atendem as consequências da crise ambiental no nível local.

O nível político-administrativo municipal é, em grande medida, um reflexo da dinâmica e método com que são elaboradas e executadas as políticas públicas socioambientais nos outros níveis do Estado Federativo brasileiro. Os documentos analisados assim o confirmam, ao apresentar potencialidades, fragilidades, acertos e conflitos já visualizados no acervo de políticas dos restantes níveis.

A realidade mostra que geralmente cabe ao gestor público ou ao operador de determinada política pública socioambiental, em qualquer contexto, tomar a melhor decisão ambientalmente responsável, diante do conjunto de alternativas apresentadas. Não obstante, no marco do presente estudo, só ocorrem tomadas de decisões ambientalmente responsáveis, quando se está inserido em um processo de desenvolvimento de uma política ambiental, respaldada pela legislação, que dentro das alternativas e complexidades existentes, insere na lógica do sistema o processo contínuo e dialético pela busca da sustentabilidade.

Por último no nível Metropolitano, onde não foram estudados documentos de caráter normativo, mas o Plano de Desenvolvimento Integrado (ano 2006), cabe destacar que como documento orientador dos processos de planejamento, faz ênfase na responsabilidade do Poder Público local inserido

em uma lógica regional. Sua proposta de desenvolvimento deixa de se apresentar com o adjetivo *sustentável* para se institucionalizar como de caráter *Integrado*. A integração desse termo surge a partir da escolha dos aspectos que se revelaram como mais críticos nos assuntos de interesse comum entre os diferentes integrantes da RMC. Isto pode ser considerado positivo, já que para dar concretude as ações do Estado Socioambiental, precisa, além de leis e fiscalização, um governo gestor ambiental, cujas ações devem refletir a integração entre as normativas e regulamentações e a gestão ambiental.

As reflexões e considerações finais tecidas a partir do processo de pesquisa, indicam que o uso e contribuição do termo Desenvolvimento Sustentável na elaboração dos documentos normativos estudados, apresenta fragilidades, sobretudo, pela opacidade da expressão substantiva deste conceito. Situação que geralmente é acompanhada pela interpretação fragmentada da relação homem-natureza; e a ausência do diálogo interdisciplinar. Estes fatos impedem uma inserção efetiva e aprimorada nos marcos normativos emanados do Poder Público do sentido, fundamentos e princípios do Desenvolvimento Sustentável, contribuindo com a reprodução do círculo vicioso que esta conduzindo à sociedade rumo à insustentabilidade.

Por fim, para futuros cenários de pesquisa, deixa-se enunciada a pergunta: em condições de precariedade técnica e política e de informalidade institucional, como acontece em muitos dos municípios brasileiros (como os latino-americanos em geral), as Políticas Públicas Socioambientais podem efetivamente transformar positivamente a vida das pessoas e proteger efetivamente os atributos naturais presentes neles? Os aportes derivados no percurso da pesquisa mostram que a produção de novos contextos, axiomas, conceitos e práticas de governo na área ambiental, com as quais se pensava dar curso a determinado projeto político, aparece prisioneira na negociação de interesses e enunciados setoriais. Abordar os processos de estruturação das Políticas Públicas desde a dinâmica do regime político-institucional local representa uma oportunidade para o desenvolvimento de estudos futuros sobre a efetividade das políticas públicas socioambientais em contextos municipais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **Desregulamentação, Contradições Espaciais e Sustentabilidade Urbana**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Jul/Dez 2004, Curitiba. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/107/henri.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/henri.pdf) Acesso em: 05 de Setembro de 2013.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 5, Jan./Jun. 2002, Curitiba, UFPR, p. 49 – 60.

AMARAL, P. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1977, Lisboa, Portugal: Edições 70.

BESSA, P. **Manual de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro. 4ª Edição, Editora Atlas, 2012.

BURSZTYN M; PERSEGONA M. **A Grande Transformação Ambiental: Uma Cronologia da Dialética Homem-Natureza**. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2008

BURSZTYN M; BURSZTYN M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Os Caminhos do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2012.

CALEGARE M.G.A; SILVA JUNIOR. **Progresso, Desenvolvimento Sustentável e abordagens diversas de desenvolvimento: uma sucinta revisão de literatura**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, No. 24 p.39-56 Jul/Dez 2011. Editora UFPR. Curitiba, Paraná.

CARDOSO P; BUZAGLO D; **Direito Ambiental Simplificado**. São Paulo. Editora Saraiva, 2011. (Coordenador José Rubens Morato Leite).

CECHIN A. A natureza como limite da economia: **a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen**. Editora SENAC, São Paulo, 2010.

CEPAL. **El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad**. Santiago de Chile, 2010.

CHANG, M. **Seqüestro florestal de carbono no Brasil**: dimensões políticas, socioeconômicas e ecológicas. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo, Editora Cortez, 1995.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa Qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

CINTRA, A; DELGADO, P.; MOURA, R. **Deslocamentos Intermunicipais Para Trabalho e Estudo – Curitiba**. 2012. Disponível em>: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/comunicados\\_planejamento/Comunicado\\_Planejamento\\_21.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/comunicados_planejamento/Comunicado_Planejamento_21.pdf) Acesso em: 25 de Outubro de 2013.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: Propostas de Ordenamento Territorial e Novo Arranjo Institucional. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. 2006. 303 p. Disponível em: [http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI\\_2006.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI_2006.pdf). Acesso em: 18 de Maio de 2013.

COSTA DE OLIVEIRA C; SILVEIRA DA ROCHA SAMPAIO R. **Instrumentos jurídicos para a implementação do Desenvolvimento Sustentável**. (Orgs.); Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, 2012.

COSTA M.A. **Quarenta Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**: um breve balanço exploratório. *In*: 40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil / Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo, (Orgs). Brasília. IPEA, 2013.

COSTA P; PERET ANTUNES L; BOLLMAN H; HARDT C. **Urbanização em Áreas de Mananciais Hídricos, Estudo de caso em Piraquara, Paraná**. Cadernos da metrópole No. 19. p. 221-243, 1º semestre de 2008. Disponível em: [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_Art.s/cm19\\_127.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_Art.s/cm19_127.pdf) Acesso em: 22 de maio de 2013.

DALY, HERMAN E. **A Economia Ecológica e o Desenvolvimento Sustentável**. Departamento do Meio Ambiente - Banco Mundial. Textos para o Debate No. 34. Rio de Janeiro, 1991.

DE MATTOS, C. **Movimientos del Capital y Expansión Metropolitana en las Economías Emergentes latinoamericanas**. Revista de Estudios Regionales No. 60 p. 15-43, 2001. Disponível em:

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=252712> Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.

DIEGUEZ LEZINGUER M. e PAIVA SCARDUA F. **Unidades de Conservação e Planos Diretores Municipais**. Revista de Direito Ambiental No. 58 P. 100-114, Ano 15 Abr/Jun de 2010.

DI PIETRO, M. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. Edição: 25ª Ano, 2012. Editora ATLAS.

FENSTERSEIFER T. **Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional**, 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/Art.s/10887/estado-socioambiental-de-direito-e-o-principio-da-solidariedade-como-seu-marco-juridico-constitucional>. Acesso em: 24 de Outubro de 2013.

FERNANDEZ E. **Instrumentos para a consecução do Estado de direito ambiental**. Estatuto da Cidade promovendo o encontro das Agendas Verde e Marrom. *In*: Sivini F.; Morato L. Estado de Direito Ambiental: Tendências, Aspectos Constitucionais e Diagnósticos. Capítulo 5 – P.293-330.

FERNANDEZ E. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística** *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES: ALIANÇA DAS CIDADES. **O Estatuto da Cidade Comentado**. Santos Carvalho; Rossbach A. (Orgs.). São Paulo, 2010. Disponível em: [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/PULICCO\\_MPLETAPORT\\_alt.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCO_MPLETAPORT_alt.pdf) Acesso em: 26 de Maio de 2013.

FERREIRA, S. **Do Desenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: um dos desafios lançados ao estado de direito ambiental na sociedade de risco**. Em: Repensando o Estado de Direito Ambiental. Editora Fundação Boiteux – UFSC, Florianópolis, 2007.

FIORILLO, C.; **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. **Metrópoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio?** *In*: Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Bernardo A. Furtado, Krause C, Batista de França K. (Editores). Brasília. IPEA, 2013

FOLADORI, G. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Tradução Marise Manoel. Editora Unicamp, 2001.



FOLADORI, G. Tipología del pensamiento ambientalista In: Pierrri; Foladori. (Orgs.). **Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable**. 1 ed. Montevideo: Trabajo y Capital, 2001, v. 1, p. 197-230.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; A Banalização da Sustentabilidade: **Reflexões Sobre Governança Ambiental em Escala Local**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FREIRIA, R. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo. Editora SENAC, 2011.

FREY, K. **A dimensão político-democrática nas teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações para a gestão local**. In Ambiente e Sociedade, Ano IV, No 9, 2o Semestre de 2001.

GARRIDO, I: **Legislação Brasileira sobre Mudança do Clima**. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/legislacao\\_brasileira\\_juras.pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/legislacao_brasileira_juras.pdf) Acesso em: 10 de Novembro de 2013.

GAVILANES, R.; **Hacia una Nueva Definición del Concepto “Política Pública”**. Em: Revista Desafíos, Ano 2009, No. 20, p. 149-187.

GRISA, C.; **Diferentes olhares na análise de Políticas Públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das idéias e dos atores sociais**. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural *on line* v.4, n.1. Junho de 2010. Disponível em: [www.inagrodf.com.br/revista](http://www.inagrodf.com.br/revista). Acesso em: 10 de Agosto de 2012.

GLICK, C.; **Desarrollo Urbano**. Escuela Superior de Administración Pública. ESAP, Bogotá, 1992.

GODOY, A. **Da riqueza das Nações ao desenvolvimento sustentável da Rio-92** Disponível em: <http://amaliagodoy.blogspot.com.br/> Acesso em: 7 de Junho de 2013.

HARDT, C. **Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das Políticas Públicas na qualidade ambiental do compartimento leste da Região Metropolitana de Curitiba**. Universidade Federal de Paraná. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Paraná. [Tese Doutoral]. 2004, p.

HOLANDA G. B. **Breve Análise da Lei Federal Complementar 140/2011 – A Regulamentação da Competência Ambiental Comum – 2012**. Disponível em: <http://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal->

[complementar-no-1402011-a-regulamentacao-da-competencia-ambiental-comum/](#) Acesso em: 10 de Novembro de 2013

IBGE. **Censo 2010, População Total Urbana e Rural da RMC**, disponível em: [http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/Populacao\\_Total\\_Urbana\\_Rural\\_2012.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC/Populacao_Total_Urbana_Rural_2012.pdf) Acesso em: 05/04/2013.

IBGE. **Censo 2000**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtm&paginaatual=1&uf=41&letra=P](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&paginaatual=1&uf=41&letra=P) Acesso em: 10 de Agosto de 2013.

IBGE. **Contagem da População 2007**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem.pdf> Acesso em: 10 de Agosto de 2013.

IPARDES. **Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, 2004. 219 p. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/leituras\\_reg\\_meso\\_metropolitana\\_curitiba.pdf](http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/leituras_reg_meso_metropolitana_curitiba.pdf) Acesso em: 22 de maio de 2013.

IPARDES. **Perfis Municipais do Paraná**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/EscolheMun.php](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/EscolheMun.php) Acesso em: 05 de Abril de 2013.

IPARDES. **Dinâmica Urbana dos Estados: Estado do Paraná**. Curitiba: 2010. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Dinamica\\_Urbana\\_dos\\_Estados\\_Parana.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Dinamica_Urbana_dos_Estados_Parana.pdf) Acesso em: 30 de Setembro de 2013.

IPEA. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa, 2013.

ISA. **Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas**, 2013. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/programas/monitoramento-de-areas-protegidas> Acesso em: 20 de Setembro de 2013.

ISA. **Área de Proteção Ambiental**. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/uso-sustentavel/area-de-protecao-ambiental> Acesso em: 08 de Setembro de 2013.

ISSO. **Norma 14001**. Sistemas de Gestão Ambiental, Especificação e Diretrizes Para Uso. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://200.132.139.11/aulas/Agronegocio/A7%20-%20Setimo%20Semestre/Gest%C3%A3o%20Ambiental/NORMA%20ISO%2014001.pdf> Acesso em: 06 de Abril de 2013.

KÄSSMAYER, K. **Cidade, Riscos e Conflitos Socioambientais Urbanos: Desafios à Regulamentação Jurídica na Perspectiva da Justiça Socioambiental**. Tese Doutoral em Meio Ambiente e Desenvolvimento. UFPR, Curitiba, 2009.

KORNIN, T.; BOTEGA DO CARMO, J. **O arranjo institucional de gestão na região metropolitana de Curitiba**. Em: Governança Metropolitana no Brasil, IPARDES, 2013.

LAMY M. **Repartição Federal de Competências Ambientais**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 13 – jan./jun. 2009. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-13/RBDC-13-013-Art.\\_Marcelo\\_Lamy\\_\(reparticao\\_competencias\\_ambientais\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-13/RBDC-13-013-Art._Marcelo_Lamy_(reparticao_competencias_ambientais).pdf) Acesso em: 26 de Novembro de 2013.

LECHNER N. **El Debate Sobre Estado y Mercado**. NUEVA SOCIEDAD No. Set-Out de 1992. Disponível em: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24212.pdf> Acesso em: 18 de Dezembro de 2012.

LEITE F. **Limites à Competência Legislativa Municipal: Regras para Solução e Conflitos entre Normas Estaduais e Municipais**. Disponível em: [http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013\\_07\\_06831\\_06852.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_07_06831_06852.pdf) Acesso em: Fevereiro 2 de 2014.

LEUZINGER M; CUREAU S. **Direito Ambiental**. Editora Elsevier, Rio de Janeiro. 2008.

LIMA, C. de A. **A Ocupação de Áreas de Mananciais Na Região Metropolitana de Curitiba: Do Planejamento a Gestão Ambiental Urbana - Metropolitana**. Universidade Federal de Paraná. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Paraná. [Tese Doutoral]. 2000, 406 p.

LIMA, C. de A. **Multiespacialidades metropolitanas e construção social do lugar** – rumos para a sustentabilidade. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, No. 9 p.39-56 Jan/Jun 2004. Editora UFPR. Curitiba, Paraná.

LIMA, C. de A. **Sustentabilidade e gestão urbana na Grande Curitiba. Considerações sobre instrumentos de gestão, planos e propostas de planejamento e a dimensão social da sustentabilidade, Ano 2008.** Disponível em: <http://omu.caf.com/media/32876/sustentabilidade-gestao-imensi%C3%B3n%20social.-%20cristina%20de%20araujo.pdf> Acesso em: 11 de Julho de 2013.

LIMA, P.; KRÜGER, E. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Urbano Sustentável.** Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Cidade e Sustentabilidade. No. 9. Ano 2004 p. 9-21, Universidade Federal de Paraná.

LOBATO, C.; **O Espaço Urbano**, Editora Ática, Série Princípios, 3a. edição, Rio de Janeiro, 1995.

MACHADO, C.; VILANI, R.; CHAME, M: **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASILEIRO: O PAPEL DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.** Em: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 11-26, jan./jun. 2012. Editora UFPR.

MARTINS A. **CONFLITOS AMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DILEMAS DA GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL** Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-989.htm> Acesso em: Junho 03 de 2014.

MENEZES E.; VIEIRA P. **Aglomeración Ambiental, Governança e Meio Ambiente: Conceitos e Premissas da Abordagem do Desenvolvimento Territorial Sustentável.** Em: Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Paraná. No. 24, P.101-118. Jul./Dez. 2011.

MINISTERIO DAS CIDADES. **O Estatuto das Cidades Comentado.** Organizadores: Celso Santos Carvalho, Ana claudia Rossbach. São Paulo, 2010.

MORÁN. EMILIO F. **Meio Ambiente e Ciências Sociais Interações Homem-Ambiente e Sustentabilidade.** Tradução de Carlos Slack, São Paulo. Editora. SENAC São Paulo. 2011.

MORATO LEITE R; SIVINI FERREIRA H; ALMEIDA CAETANO M; **Repensando o estado de direito ambiental.** Pensando o Direito no Século XXI. V.3, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2012.

MORATO LEITE, José Rubens (Org.). CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.); **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MUELLER P; **Las Políticas Públicas. Estudio de Caso en Políticas Públicas**. No. 3, Universidad Externado de Colômbia. Bogotá, 2007.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – CNP-q. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**: Relatório de Pesquisa. Brasília 2009. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf) Acesso em: 29 de Setembro de 2013.

OLAVARRÍA GAMBI MAURICIO, **Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas**. Documentos de Trabajo No. 11 – 2007. Santiago de Chile. INAP, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Disponível em: [http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politiclas\\_Publicas.pdf;jsessionid=45BB4E76A88DE339968F30E540A72DC9?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf;jsessionid=45BB4E76A88DE339968F30E540A72DC9?sequence=1) Acesso em: 15 de abril de 2013.

ONU. **Relatório Rio+20**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Disponível em: [http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/relatorio\\_planeta\\_vivo\\_sumario\\_rio20\\_final.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/relatorio_planeta_vivo_sumario_rio20_final.pdf) Acesso em: 15 de Junho de 2013.

ONU. **Agenda 21 Brasileira**. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Disponível em: [http://www.pucsp.br/ecopolitica/projetos\\_fluxos/doc\\_principais\\_ecopolitica/Agenda21%20Brasil.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Agenda21%20Brasil.pdf) Acesso em: 23 de Agosto de 2013.

ONU. **Nosso Futuro Comum**. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues> Acesso em: 15 de Junho de 2013.

ONU. **Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: [http://www.infopedia.pt/\\$declaracao-do-rio-sobre-ambiente-e-desenvolvi;jsessionid=xYZRY+Z2vsixA4tk6MAWAA](http://www.infopedia.pt/$declaracao-do-rio-sobre-ambiente-e-desenvolvi;jsessionid=xYZRY+Z2vsixA4tk6MAWAA) Acesso em: 16 de Maio de 2012.

ONU. **Fatos sobre as Cidades, 2012**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/temas-cidades/> Acesso em: 15 de Junho de 2013.

PALIER, B.; SUREL, Y. **Les «trois I» et l'analyse de l'État en action**. Em: *Revue Française de Science Politique*, 2005. Vol. 55, p. 7-32.

PARSONS, W. **Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. Buenos Aires, 2007. Ed. Miño y Dávila.

PRADO, L; **A Geografia na Formação Do Conhecimento Ambiental: Um Estudo Dos Livros Didáticos**. Dissertação de Mestrado em Educação, UFPR. Curitiba 2008.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 5ª Ed. Rio de Janeiro, Forense. São Paulo, Método, 2010.

PEREIRA, J.J: **Legislação Brasileira Sobre Poluição do Ar**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br> Acesso em: 04 de Fevereiro de 2014.

PEREIRA, S: **Mobilidade Espacial e Acessibilidade à Cidade**. Revista OKARA: Geografia em Debate, V1, n1, P. 1-152 2007. João Pessoa, PB, DCEOC/CCEN/UFPB.

PIERRI, N. El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta de desarrollo sustentable. In: PIERRI, N.; FOLADORI, G. (Org.). **Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Montevideo: Trabajo e Capital, 2001, p. 27-79.

RAYNAUT, C.; LANA, P.C.; ZANONI, M. **Pesquisa e formação na área do meio ambiente e desenvolvimento**: Novos quadros de pensamento, novas formas de avaliação. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Paraná. No. 1, p. 71-81, 2000.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. Declaração dos princípios da Justiça Ambiental. 2013. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/> Acesso em: Junho 13 de 2013.

REZENDE, D.; ULTRAMARI, C.; **Plano Diretor e Planejamento Estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. RAP. Rio de Janeiro 41. Mar/Abr. 2007.

RICKLI N.J. **A perspectiva da Ecologia Política Urbana no Planejamento Metropolitano de Curitiba: protegendo as águas e criando desigualdades**. Universidade Federal de Rio de Janeiro. Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro. 2012. 190 p.

SACHS, I. **Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SANTOS, B. S. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Universidade de Coimbra. No. 9, p. 9-86. 1982. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado\\_Direito\\_e\\_a\\_Questao\\_Urbana\\_RCCS9.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_e_a_Questao_Urbana_RCCS9.PDF) Acesso em: 15 de Julho de 2013.

SANTOS, B. S. **Semear Outras Soluções: Os caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivals**. Porto, Afrontamento, 2004. V 4.

SANTOS, M. **Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil**. Revista Brasileira de Geografia, v.29, n.4, out./dez. 1967, p.78-92.

SANTOS M. **Metrópole corporativa fragmentada**. O caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 35. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIVINI FERREIRA. **Competências ambientais**. In: Canotilho, J.J Gomes, Morato Leite (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2007.

SOUZA C. **Políticas Públicas: uma revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, No. 16. Jul/Dez de 2006. P 20-45.

ULTRAMARI, C.; DUARTE F.; **Desenvolvimento Local e Regional**. 2ª Ed. Curitiba, IBPEX, 2011. (Série Gestão Pública).

ULTRAMARI, C; REZENDE, D.; **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200005&script=sci_arttext) Acesso em: Dezembro 11 de 2013.

UNEP-WCMC. **Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional**. 2011. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008\\_dap/\\_publicacao/149\\_publicacao07062011122228.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao07062011122228.pdf) Acesso em: Julho 10 de 2013.

VENTURA PEREIRA B. **A Constituição Federal de 1988 e suas respectivas competências quanto à extensão elencada nas repartições de interesse**.

**OAB Santa Catarina**, (data sem definir). Disponível em: <http://www.oab-sc.org.br/Art..do?Art.advogado.id=269> Acesso em: 26 de Agosto de 2013.

VIDAL de S. e VON Z. **O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar No. 140 de 2011**. In: Cadernos de Direito – Direito ambiental em evolução. Universidade Metodista de Piracicaba. V12 - No. 23, 2012.

## **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**. Disponível em: [http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes\\_declaracao.pdf](http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf) Acesso em: 07/04/2013.

BRASIL **CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm) Acesso em: 24 de Junho de 2013.

BRASIL. **LEI 9.985 DE 2000**. Regulamenta o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e da outras providências. Disponível em: [http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/legislacao\\_ambiental/arquivos/LeiFederal9985\\_esse.pdf](http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/legislacao_ambiental/arquivos/LeiFederal9985_esse.pdf) Acesso em: 22 de Junho de 2013.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR 14 DE 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm) Acesso em: 10 de Maio de 2013.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR 140 DE 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm) Acesso em: 22 de Junho de 2013.

BRASIL. **LEI 10.257 DE 2001**. Estatuto da cidade. Disponível em: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf> Acesso em: 10 de Maio de 2013.



BRASIL. **LEI 6.938 DE 1981**. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/46\\_10112008050406.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/46_10112008050406.pdf)

BRASIL. **LEI 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965**. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm) . Acesso em: 30 de Maio de 2013.

BRASIL. **LEI 11.428, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm) Acesso em: 27 de Setembro de 2013.

BRASIL. **DECRETO FEDERAL 5.758 DE 2006**. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm) Acesso em: 8 de Julho de 2013.

BRASIL. **DECRETO FEDERAL 5.950 DE 2006**. Dispõe sobre Cultivos de Organismos Geneticamente Modificados em Áreas Circunvizinhas das Unidades de Conservação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5950.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5950.htm) Acesso em: 11 de Novembro de 2013.

BRASIL. **DECRETO FEDERAL 5.975 DE 30 DE NOVEMBRO DE 2006**. Disposições de Manejo Florestal Sustentável. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5975.htm) Acesso em: 19 de Janeiro de 2014.

BRASIL. **LEI 9.433, DE 1997**. Plano Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm) Acesso em: 20 de Dezembro de 2013.

BRASIL. **LEI FEDERAL 11.460 DE 2007**. Dispõe sobre o Cultivo de Organismos Geneticamente Modificados em Unidades de Conservação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm) Acesso em: 07 de Fevereiro de 2014.

BRASIL. **LEI FEDERAL 11.445 DE 2007**. Estabelece as Diretrizes para o Saneamento Básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm) Acesso em: 07 de Fevereiro de 2014.

BRASIL. **LEI 6.766 DE 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm) Acesso em: 20 de Dezembro de 2013.

BRASIL. **DECRETO FEDERAL 6.514 DE 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6514-22-julho-2008-578464-norma-pe.html> Acesso em: 04 de Janeiro de 2014.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 27, de 3 de NOVEMBRO de 1975**. Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece Regiões Metropolitanas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp27.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp27.htm) Acesso em: 20 de Dezembro de 2013.

BRASIL. **DECRETO FEDERAL Nº 7390 de 09 de Dezembro de 2010**. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 12187 DE 29 DE Dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm) Acesso em: 20 de Dezembro de 2013.

BRASIL - ESTADO DO PARANÁ. **DECRETO 1.754 DE 06 DE MAIO DE 1996**. Instituída a Área de Proteção Ambiental na área de manancial da bacia hidrográfica do rio Piraquara, denominada APA Estadual do Piraquara, localizada no Município de Piraquara. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 06 de maio de 1996. nº 4750. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/casacivil/legislacao.shtml>>. Acesso em: 05 de Setembro de 2013.

BRASIL - ESTADO DO PARANÁ. **DECRETO ESTADUAL 6.390 DE 2006**. Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibirecodAto=77988eindice=1etotalRegistros=1> Acesso em: 10 de Junho de 2013.

BRASIL - ESTADO DO PARANÁ. **DECRETO ESTADUAL 6194 DE 2012**. Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba. Disponível em:

<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibirecodAto=77988&indice=1&totalRegistros=1> Acesso em: 10 de Outubro de 2013.

BRASIL - ESTADO DO PARANÁ. **DECRETO 4381 de 2012**. Dispõe sobre a criação do Programa BIOCLIMA PARANÁ de conservação e recuperação da biodiversidade. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibirecodAto=67059&indice=1&totalRegistros=1> Acesso em: 10 de Janeiro de 2014.

BRASIL - ESTADO DO PARANÁ. **LEI 17133 de 2012**. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibirecodAto=67271&indice=1&totalRegistros=2> Acesso em: 02 de Fevereiro de 2014.

BRASIL – ESTADO DE PARANÁ. **LEI Nº 12248 de 1998**. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie12248-98.pdf> Acesso em: 17 de Junho de 2013.

BRASIL – MUNICIPIO DE PIRAQUARA. **LEI ORDINÁRIA 854 de 2006**. Plano Diretor do Município de Piraquara. Disponível em: [http://www.piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/meioambiente/upoadAddress/lei.854.2006.plano.diretor\[340\].pdf](http://www.piraquara.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/meioambiente/uploadAddress/lei.854.2006.plano.diretor[340].pdf) Acesso em: 2 de Agosto de 2013.

BRASIL – MUNICIPIO DE PIRAQUARA. **LEI ORDINÁRIA 1.252 de 2013**. Define a Estrutura Organizativa da Prefeitura Municipal de Piraquara. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/p/piraquara/lei-ordinaria/2013/125/1252/lei-ordinaria-n-1252-2013-dispoe-sobre-a-reorganizacao-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-piraquara-e-da-outras-providencias.html> Acesso em: 13 de Outubro de 2013.

BRASIL – MUNICIPIO DE PIRAQUARA. **LEI ORDINARIA 829 de 2006**. Dispõe Sobre a Preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Histórico do Município de Piraquara. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/p/piraquara/lei-ordinaria/2006/82/829/lei-ordinaria-n-829-2006-dispoe-sobre-a-preservacao-do-patrimonio-cultural-natural-e-historico-do-municipio-de-piraquara-cria-o-conselho-municipal-do-patrimonio-cultural-e-da-outras-providencias-2008-11-21.html> Acesso em: 07 de Janeiro de 2014.

BRASIL – MUNICIPIO DE PIRAQUARA. **LEI ORDINÁRIA 907 DE 2007**. Dispõe Sobre o Código Municipal do Meio Ambiente do Município de Piraquara. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/p/piraquara/lei-ordinaria/2007/907/907/lei-ordinaria-n-907-2007-dispoe-sobre-o-codigo-municipal-do-meio-ambiente-do-municipio-de-piraquara.html>

[ordinaria/2007/90/907/lei-ordinaria-n-907-2007-dispoe-sobre-o-codigo-municipal-do-meio-ambiente-do-municipio-de-piraquara-e-da-outras-providencias.html](#) Acesso em: 28 de Novembro de 2013.

BRASIL – MUNICIPIO DE PIRAQUARA. **LEI ORDINÁRIA 981 De 2008.** Dispõe sobre a preservação do patrimônio cultural, natural e histórico do Município de Piraquara. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/p/piraquara/lei-ordinaria/2008/98/981/lei-ordinaria-n-981-2008-da-nova-redacao-a-lei-n%C2%BA-8292006-que-dispoe-sobre-a-preservacao-do-patrimonio-cultural-natural-e-historico-do-municipio-de-piraquara-cria-o-conselho-municipal-do-patrimonio-cultural-e-da-outras-providencias.html> Acesso em: 07 de Janeiro de 2014.