

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANIEL RUBENS CENCI

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANO-METROPOLITANOS: cidadania,
sustentabilidade e gestão no contexto da RMC – Região Metropolitana de
Curitiba**

Curitiba (PR)

2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DOUTORADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
Linha de Pesquisa: Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano

DANIEL RUBENS CENCI

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANO-METROPOLITANOS: cidadania,
sustentabilidade e gestão no contexto da RMC – Região Metropolitana de
Curitiba**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná – UFPR, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Mendonça

Curitiba (PR)

2009

Daniana, Ana, Bárbara, Eduardo e Luiza.
À vocês, filhos amados, orgulho de todos os
meus dias.

AGRADECIMENTOS

Registrar essas linhas de agradecimentos é desafiador. Sensação de fechamento de um processo e de encerramento de algumas parcerias. Creio que há uma consolidação desta etapa. A consolidação de novos e fortes laços para a vida toda. Concomitantemente, um tempo de tese que se encerra e se consolida, nas relações e compromissos estabelecidos neste tempo de tese.

A meta de Doutorado, colocou-se na minha vida num tempo de fortalecer compromissos de solidariedade pela vida. Um tempo de trabalho acadêmico, na construção de sonhos com centenas de alunos e colegas da UNIJUI, com milhares de pessoas no centro do Paraná e Santa Catarina, debatendo alternativas de inclusão social, na construção dos CONSADs - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, do programa Fome Zero.

Aos filhos, Daniana, Ana, Bárbara, Eduardo e Luiza, que cada um, a sua maneira, apoiaram e opinaram sobre essa tese, e compõem a seiva deste trabalho, como representantes das próximas gerações. Luiza, siga construindo seus desenhos espirituosos, com a inteligência que te sugere colocar árvores no coração das pessoas que amam a natureza.

A companheira Liane Righi, pelas muitas trocas na vida e neste tempo de tese, que pelos caminhos do mundo, corajosamente “tece inovações e redes” para tornar a vida sustentável.

A minha mãe, Zélia Maria e meu pai, Armindo José (in memória) que registraram na minha vida o amor pelas coisas da terra, por plantar árvores, por colher frutos bons e saudáveis. A cada um dos familiares, irmãs, irmãos, cunhados, sobrinhos, que registraram minhas ausências nas nossas jornadas de intensa convivência, durante os quatro anos do doutorado.

Aos colegas de doutorado. Que diversidade! Por tudo o que produzimos juntos. A convivência com as diferenças mostrou também que é possível avançar nos saberes coletivos, mas tão importante quanto as construções coletivas foi o compromisso com conteúdos e métodos para seguir, agora que partimos, na condição de doutores, lutando por uma sociedade sustentável nos diferentes cantos do mundo.

Aos professores do MADE que, de maneira eficiente, tornaram possíveis aproximações teóricas e metodológicas, que permitem experimentar a

interdisciplinaridade acadêmica e testemunhar que é perfeitamente possível construir saberes comprometidos com outro mundo, onde a vida e a cidadania ocupam lugar central e dão sentido ao fazer acadêmico. Somente profundas convicções poderiam levar esses professores doutores, ser ao mesmo tempo “mestres e militantes” da bandeira da sustentabilidade e da solidariedade, e tornar o Doutorado MADE uma realidade. Obrigado por tudo.

Ao Professor Francisco, agradecer pela paciência, pelo tempo e pela sensibilidade em abrir janelas, apontar novos e claros rumos, no meio dos emaranhados das minhas leituras e escritas. Pela solidariedade, sabedoria, amizade, sempre marcantes na orientação e na compreensão dos meus limites ao longo deste trabalho.

À Capes, cujo apoio financeiro permitiu minha manutenção em Curitiba e em Posadas, Argentina, durante meu Doutorado Sandwiche, viabilizando também as incontáveis viagens para aulas e pesquisas de campo.

À UFPR, a instituição que acolhe, abriga, proporciona infra-estrutura para os estudos, cumprindo bem sua missão de formar novos quadros de professores e profissionais para um mundo sustentável.

À UNIJUI e aos colegas do Departamento de Estudos Jurídicos, pelo apoio que permitiu a realização do doutorado. Aos parceiros do GEMA – Grupo de Estudos do Meio Ambiente da UNIJUI, pelo desprendimento, solidariedade e coragem de construir aproximações teórico-acadêmicas e de sonhar juntos com construções interdisciplinares, por um ambiente mais qualificado para as presentes e futuras gerações.

À UNAM – Universidade Nacional de Misiones, Argentina, especialmente ao Professor Doutor Eduardo Paprock, pela receptividade e pelas dicas perspicazes que viabilizaram a realização do Doutorado Sandwiche, entendendo de perto os entraves binacionais Brasil-Argentina e Latino-americanos para uma gestão sintonizada dos conflitos socioambientais.

Às prefeituras Municipais de Araucária, Campo Largo e Curitiba - Regional CIC, que abriram suas portas para ser parte de um projeto de pesquisa de Doutorado e postam na contribuição que a academia pode dar pra a qualificação da gestão pública local e regional.

Aos parceiros da AIPAN, Associação Ijuicense de Proteção ao Ambiente Natural – ONG, com quem partilhamos leituras da realidade, produzimos debates, articulamos sonhos, e lutamos pela vida.

Aos Professores participantes da banca de qualificação da tese, Francisco Mendonça, Cristina de Araujo Lima, Dimas Floriani e José Robson da Silva, pela oportunidade de aprofundar o debate dando o desenho final desta tese.

Meu agradecimento aos componentes da banca examinadora, Orientador Professor Dr. Francisco Mendonça, Dra. Cristina de Araujo Lima, Dr. Dimas Floriani, Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo e Dr. Yves Cabannes, mais do que convidados, constituem-se referências na dedicação do fazer acadêmico e na luta por cidadania e sustentabilidade planetária. Obrigado pelo seu prestimoso tempo dispensado e pelas contribuições que este momento oportuniza.

Que o nosso tempo
seja lembrado pelo despertar de uma nova
reverência face à vida,
pelo compromisso firme de alcançar a
sustentabilidade,
a intensificação da luta
pela justiça e pela paz,
e a alegre celebração da vida.

Carta da Terra

RESUMO

O presente trabalho reflete os temas da cidadania, da sustentabilidade e da gestão pública local e regional, no contexto dos conflitos socioambientais metropolitanos, em parcela da Região Sudoeste da Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Parte-se do paradigma da modernidade, especialmente a estruturação do Estado de Direito e da juridicização da vida, buscando conformar uma compreensão do desenvolvimento do estado e a luta pela construção da cidadania e da dignidade humana, até a luta atual, por uma sociedade democrática e sustentável. Busca-se compreender o desenvolvimento do estado e das políticas públicas, com ênfase no tema ambiental, buscando perceber a inclusão do socioambientalismo no arcabouço jurídico brasileiro e os paradoxos deste processo estatal e social, especialmente pelas características tecnocráticas e burocráticas, que protelam a efetivação das conquistas legalmente constituídas. Enquanto estudo interdisciplinar tem-se por base as peculiaridades e heterogeneidades da porção sudoeste do aglomerado urbano da Região Metropolitana de Curitiba, suas lógicas antagônicas entre a ação deliberada e espontânea do desenvolvimento urbano, os conflitos, riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanos. Na busca de respostas para estes problemas, resgata-se os instrumentos técnicos, administrativos e jurídicos disponíveis para as gestões municipais e para a gestão regional metropolitana. O trabalho reflete sobre aspectos teóricos e metodológicos da gestão urbana, a partir de uma visão holística e multitemática das dimensões da cidadania, da dignidade humana e da atuação do Estado. O estudo empírico, baseado em rápido diagnóstico regional e nas entrevistas com gestores, permite contrastar a abordagem teórica e as práticas das gestões na implementação das políticas públicas, analisando a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão, como a atuação da COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, os Planos Diretores dos municípios, além de instrumentos como a Agenda 21 e os Comitês de Bacias Hidrográficas. A tese reflete ainda, a importância do desenvolvimento de processos democráticos na gestão urbana metropolitana, na inter-relação entre os diferentes atores do espaço local e regional e a necessária interinstitucionalidade, além da corresponsabilidade entre as diferentes esferas de governos, no intuito de dar efetividade a inclusão social e a cidadania, com a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Por derradeiro, vislumbra-se alguns caminhos para minimizar os conflitos socioambientais, logrando melhores condições de sustentabilidade da vida nas cidades.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais. Gestão urbana. Participação. Sustentabilidade. Cidadania.

ABSTRACT

The current work proposes a reflection on the topics related with citizenship, sustainability, and public management at the local and regional levels in the context of social and environmental metropolitan conflicts, which are partially located in the Southwest and Metropolitan Region of Curitiba – RMC. This work starts observing the paradigm of modernity, mainly the State of Rights' structure and life's jurisdiction; aiming to provide an understanding from the state development, the fighting process to build citizenship, and to have human dignity, to the current issues such as to build a sustainable and participatory society throughout democracy. We aim to understand the state development and the public policies with emphasis on the environmental topics. Also, we are approaching how to perceive the social environmentalism inclusion in the Brazilian legal outline as well as the state and social paradoxes of this process, especially by its technical issues and bureaucracy that postpones the legal conquests' effectuation. While an interdisciplinary study, this research has as its bases the specificity and heterogeneity of the Southwest part of Curitiba's Metropolitan Region and urban territory; as well as its opposite logistics between the deliberative action and the spontaneity of its urban development, conflicts, and urban social environmental vulnerabilities. Attempting to find solutions for these problems, we recalled technical, administrative, and legal tools that are available to the city as well as to the metropolitan-regional management. This work approaches theoretical and methodological aspects of the urban management according to a holistic and diverse point of view of the following dimensions: citizenship, human dignity, and state actions. The empirical part of this study was based in a brief regional diagnose and interviews with managers, allowing us to make a contrast between theoretical approach and management practices to implement public policies. In addition, it analyzed the efficiency of planning and management tools, such as the actions of Curitiba's Metropolitan Region Coordination – CMRC, and municipal Directive Plans, besides other tools such as the Agenda 21 and the Water Basin Committees. Moreover, this thesis reflects the importance of process that aims democracy in the public urban management, inter relationship between the different parts of the local and regional area, and the necessary inter institutionalization. Therefore, we also approached the shared responsibility among the different governmental departments; aiming to make the social inclusion happen in an effective way to work towards citizenship with environmental preservation to the current and future generations. Overall, we suggested some alternative ways to minimize social and environmental conflicts, in the perspective of reaching better and new conditions for life's sustainability in the cities.

Key words: Social and environmental conflicts. Urban management. Participatory process. Sustainability. Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: RMC - Região Metropolitana de Curitiba – Localização geográfica	21
Figura 2: Aglomeração Urbana de Curitiba – PR: Uso do solo e delimitação espacial da área de estudo	22
Figura 3: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Alto Bela Vista, Bairro São Miguel ..	95
Figura 4: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Vista parcial do Bairro São Miguel ..	96
Figura 5: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Bairro São Miguel	97
Figura 6: Moradias do Bairro São Miguel	98
Figura 7: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Catadores de lixo de São Miguel	98
Figura 8: Ilustração do S.A.U – Sistema Ambiental Urbano.....	99
Figura 9: Esquema do ambiente urbano	139
Figura 10: Organograma institucional da COMEC	157
Figura 11: RMC – Região Metropolitana de Curitiba – Divisão municipal	159
Figura 12: Região metropolitana de Curitiba: Áreas de Proteção Ambiental e Unidades Territoriais de Planejamento. Área de estudos em destaque	162
Figura 13: APA Passaúna na RMC – Localização geográfica.....	187
Figura 14: Total de população por bairro. Destaque para APA Passaúna.....	188
Figura 15: Aglomerado Urbano da RMC – Centro Educacional ao fundo amplitude do bairro CIC	189
Figura 16: Represa do Passaúna – Região Metropolitana de Curitiba/PR	191
Figura 17: Mapa da Qualidade da Água nos Mananciais.....	203
Figura 18: Cidade Industrial de Araucária	206
Figura 19: Loteamentos Sociais e áreas de invasão por categorias de volume Demográfico	207
Figura 20: Relações entre atores na gestão socioambiental urbana atual.....	231
Figura 21: Ressurgimento da cidade informal/ilegal: Novo paradigma jurídico urbanístico.....	231

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores: comparativo entre países ricos e países pobres	74
Tabela 2: Municípios da Região Metropolitana de Curitiba	158
Tabela 3: Distribuição da População por faixa etária	192
Tabela 4: Caracterização da região segundo a religião	193
Tabela 5: Caracterização da região segundo a origem da população	194
Tabela 6: Caracterização segundo a cor.....	195
Tabela 7: Distribuição dos empreendimentos existentes na área	196
Tabela 8: Chefes de Domicílios por Faixa Salarial e Mediana em Salários Mínimos, por Bairros e Curitiba – 1991.....	197
Tabela 9: % por faixa de renda	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Mapa da Qualidade da Água nos Mananciais.....	202
Gráfico 2: Distribuição da população quanto a área urbana e rural no município de Araucária	204
Gráfico 3 Distribuição do solo por tipo de uso	205

LISTA DE ABREVIATURAS

APAs - Áreas de Proteção Ambiental

CF - Constituição Federal

CIC - Cidade Industrial de Curitiba

COHAB - Companhia de Habitação

COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.

CRAS - Centro Regional de Assistência Social

EC - Estatuto da Cidade

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

IAP - Instituto Ambiental do Paraná

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ITR - Imposto Territorial Rural

MADE - Meio Ambiente e Desenvolvimento

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RMC - Região Metropolitana de Curitiba

SAU - Sistema Ambiental Urbano

SEDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná

SUDERHSA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UTPs - Unidades Territoriais de Planejamento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
PARTE I – SOCIEDADE MODERNA, CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E QUALIDADE DE VIDA	31
1 CIDADANIA, DIGNIDADE HUMANA E MODERNIDADE: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A QUALIDADE DE VIDA NA CIDADE.....	32
1.1 A cidadania como paradigma da sociedade moderna.....	32
1.1.1 A sociedade moderna e a produção das contradições.....	32
1.1.2 Manifestações no espaço urbano metropolitano	37
1.2 Concepções de cidadania e dignidade humana na democracia moderna	39
1.3 O Estado Democrático de Direito e a democracia como proposta inclusiva	45
1.3.1 Algumas considerações históricas sobre a formação do Estado de Direito	45
1.3.1.1 Limites da democracia moderna.....	51
1.3.2 A democracia direta como resgate da cidadania.....	59
1.3.2.1 Recuperando os sentidos da democracia	59
1.3.2.2 A participação direta nas políticas públicas: os ensinamentos dos orçamentos participativos	64
1.4 A atuação do Estado pela efetivação da cidadania e o socioambientalismo.....	68
1.4.1 As muitas faces da exclusão socioambiental urbana	68
1.4.2 Em busca da justiça social e ambiental.....	74
1.4.3 Uma nova cultura jurídica conectada ao meio ambiente	78
2 O DIREITO À CIDADE E A SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL URBANO-METROPOLITANA.....	83
2.1 Urbanização e cidadania: conflitos e contradições da cidade moderna	83
2.1.1 Dos direitos humanos ao socioambientalismo: o Estado socioambiental de Direito e as novas dimensões da cidadania	83
2.1.2 Estado socioambiental na estrutura jurídica brasileira	86
2.1.3 Socioambientalismo: do neologismo à mudança de paradigma por um saber reintegrador	89
2.1.4 Caminhando para um novo saber socioambiental	91
2.2 A urbanização moderna: heranças históricas e a tênue conexão socioambiental	94
2.2.1 A inserção da questão urbana na agenda socioambiental	94
2.3 A urbanização contemporânea e o despertar para o socioambientalismo	100
2.3.1 A industrialização e a urbanização: causas e conseqüências.....	100
2.4 Os conflitos socioambientais sob o olhar da vulnerabilidade e do risco no urbanismo atual.....	106
2.4.1 Vulnerabilidade e risco no contexto histórico	106
2.4.2 A latência do risco no urbanismo atual.....	108
2.4.3 Vulnerabilidade: compreender para minimizar	110
2.4.4 Os conflitos socioambientais na sociedade de risco	114
2.5 Planejamento e gestão urbana: uma perspectiva a partir de concepções acerca	

da cidade sustentável.....	124
2.5.1 Alguns contornos da cidade moderna/contemporânea	124
2.5.2 Planejamento urbano e gestão da cidade	131
2.5.3 O tema da sustentabilidade socioambiental no Estatuto da Cidade: o alcance dos Planos Diretores	141
2.5.4 Instrumentos técnicos e jurídicos para o planejamento das cidades.....	144
2.5.4.1 O Estatuto da Cidade	144
2.5.4.2 A Agenda 21 como instrumento universal e local de gestão ambiental.....	147
2.5.4.3 Os Comitês de Bacias Hidrográficas	151
2.5.4.4 A COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba	154
2.5.5 As dimensões sociais e ambientais na gestão urbana: uma visão a partir do Estatuto da Cidade.....	162
2.5.6 Vertentes para a efetivação do direito à cidade sustentável	164
2.6 O planejamento e a gestão de regiões metropolitanas	167
2.6.1 A metrópole como lugar destacado da contradição.....	167
2.6.2 Metrôpoles do capital e da desestruturação social.....	170
2.6.3 A gestão socioambiental metropolitana.....	176

PARTE II – CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS E O IMPACTO NA QUALIDADE DE VIDA: MANIFESTAÇÕES NA PORÇÃO SUDOESTE DE CURITIBA E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO URBANA SUSTENTÁVEL	180
--	-----

3 INCURSÕES METODOLÓGICAS DO ESTUDO E A CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA.....	181
3.1 Considerações gerais da preparação da pesquisa de campo	181
3.2 A conexão entre as informações da pesquisa e o arcabouço teórico como desafios para pesquisador	182
3.3 As opções metodológicas e procedimentais na pesquisa de campo	183
3.3.1 Considerações a respeito do fio condutor da pesquisa: o método científico, suas pretensões e as proposições observacionais e analíticas	183
3.3.2 Os atores selecionados para coleta de informações	184
3.4 Caracterização da região sudoeste de Curitiba: diagnóstico socioambiental....	186
3.4.1 Aspectos demográficos e populacionais	187
3.4.1.1 Aspectos demográficos	187
3.4.1.2 População segundo a faixa etária	192
3.4.2 Caracterização da população segundo a religião, a origem e a cor	193
3.4.2.1 Segundo a religião.....	193
3.4.2.2 Segundo a origem	194
3.4.2.3 Segundo a cor	194
3.5 Aspectos econômicos da região.....	195
3.5.1 Considerações gerais.....	195
3.5.2 Área indústrias, comércio, serviços, agropecuária e outros	196
3.5.3 Distribuição da população por faixa de renda	197
3.5.4 Síntese da distribuição da população por faixa de renda	198
3.6 Condições de moradia e indicadores sociais	199
3.7 Qualidade da água nos mananciais do Paraná e no Passaúna	201
3.8 Caracterização do município de Araucária.....	203
3.8.1 Dados demográficos: quanto à localização urbana e rural.....	204

3.8.2 A problemática do uso e ocupação do solo em Araucária e a CIAR II	205
3.8.3 Problemática ambiental de Araucária.....	208
3.8.4 Aspectos institucionais e legais.....	210
3.9 O município de Campo Largo.....	212
3.9.1 Dados gerais	212
3.9.2 Gestão urbana e ambiental	212
4 PLANEJAMENTO URBANO, GESTÃO SOCIOAMBIENTAL E CIDADANIA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A PORÇÃO SUDOESTE DA RMC	215
4.1 Planejamento urbano e políticas públicas: postulados e práticas na porção sudoeste da RMC.....	215
4.1.1 O alcance da COMEC nas políticas regionais e a percepção dos gestores locais sobre o tema	216
4.2 Integração COMEC e diretrizes do Plano Diretor	221
4.3 A APA do Passaúna no Comitê da Bacia Hidrográfica: a gestão do ponto de vista dos diferentes municípios implicados	222
4.4 A participação dos cidadãos na elaboração dos novos Planos Diretores	226
4.5 Os conflitos socioambientais, o tema da democratização da gestão e a percepção dos cidadãos.....	232
4.6 Gestão ambiental urbana: limites e potencialidades para o desenvolvimento urbano sustentável	237
CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
REFERÊNCIAS	252
ANEXOS	266

INTRODUÇÃO

A preocupação com a gestão dos conflitos socioambientais urbanos e a inter-relação com a qualidade de vida, constituem o tema e o fio condutor da presente tese. Ela é desenvolvida junto à linha de pesquisa Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento – MADE, UFPR - buscando um diálogo mais amplo com as demais pesquisas dos doutorandos desta linha do programa¹.

O grupo de pesquisadores desta temática é composto por profissionais de distintas áreas de formação, entre elas, direito, arquitetura, artes, engenharia e bioquímica. Nas oficinas, seminários e trabalhos de campo o grupo foi acompanhado por professores do MADE de diferentes áreas do conhecimento.

As razões para a seleção do presente tema vinculam-se a problemática comum da linha de pesquisa que parte das peculiaridades e heterogeneidades da porção sudoeste do aglomerado urbano da RMC – Região Metropolitana de Curitiba, os conflitos socioambientais presentes nesta região e as características presentes no processo de uso e ocupação do solo, revelam comprometimentos à qualidade de vida e a dignidade humana.

Tal quadro representa grandes desafios às gestões locais e regionais, à medida que as soluções do planejamento e da gestão se desenvolvem de forma extemporânea, mostrando-se incapazes de proporcionar a construção de um urbanismo sustentável.

A PROPOSTA DO MADE E A CONSTRUÇÃO INTERDISCIPLINAR DO ESTUDO

A marca contundente do MADE é a interdisciplinaridade. Ela constitui seu principal e permanente desafio e hoje este diferencial se encontra consolidado em um patrimônio escrito em dezenas de teses. As preocupações teóricas, metodológicas e práticas acalentadas na trajetória do MADE, proporcionam aos doutorandos avanços expressivos, pois há um caminho percorrido e um conjunto de saberes amadurecidos no campo da interdisciplinaridade, na linha de pesquisa que

¹ Maiores informações sobre a filosofia, metodologia e estrutura curricular do MADE-UFPR, podem ser encontradas no livro Desenvolvimento & meio ambiente em busca da interdisciplinaridade, UFPR 2002 e na Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 10, 2004.

busca avançar na compreensão das dinâmicas entre sociedade e natureza e os conflitos socioambientais gerados nos espaços urbanos e o diálogo com os saberes dos diferentes campos dos pesquisadores.

Neste sentido, evidencia-se que a pesquisa interdisciplinar, conforme afirma Raynaut (2004) é um desafio metodológico que precisa ser construído, uma vez que o problema não é suficiente para que as disciplinas colaborem entre si. Entretanto, trata-se de um trabalho de reconstrução a partir da problemática de ação à problemática científica, visando identificar as questões específicas passíveis de serem respondidas pelas diversas disciplinas com suas próprias competências.

Mendonça (2004a, p. 19) afirma que:

o pressuposto básico para a produção interdisciplinar do conhecimento sobre problemas ambientais adotado no âmbito do Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR é o trabalho conjunto de diversos profissionais, oriundos, de disciplinas diferentes, sobre uma problemática que possui uma mesma dimensão espacial.

Prossegue o autor afirmando que “os problemas ambientais se manifestam de forma concreta num espaço dado, e que a categoria espaço pode ser considerada como sendo uma manifestação de dinâmicas naturais e dinâmicas sociais.” (MENDONÇA, 2004a, p.19).

O contexto moderno apresenta um quadro paradigmático de conhecimento centrado na racionalidade científica, mecanicista e positivista, fragmenta o conhecimento produzido em disciplinas isoladas, atribuindo a estas, princípios e valores universais. Tais características do conhecimento moderno reforçam metodologias fragmentadoras produzindo saberes que separam homem e natureza.

Entre os obstáculos para a construção de relações sustentáveis entre homem e natureza, residem às práticas científicas de saberes desconexos e descomprometidos entre si, limitando-se, na maioria das vezes, ao discurso da multidisciplinaridade. Em tal contexto, a discussão no âmbito do meio ambiente e do desenvolvimento demanda uma abordagem efetivamente integradora e interdisciplinar.

Na dimensão do conteúdo a interdependência da relação sociedade-natureza precisa ser trazida como princípio básico dos saberes. O propósito consiste em superar os pressupostos do conhecimento científico tradicional adotando novo referencial científico, através do qual torna-se explícito que o homem depende do

espaço natural e que em decorrência do comportamento humano, o espaço natural tem passado crescentemente a depender do homem para ser mantido como adequado à vida.

No campo das disciplinas, estas necessitam transcender a sua área de atuação e dialogar com as outras áreas Raynaut (2004). Esta postura teórico-metodológica é adotada como uma alternativa, um contraponto aos processos de homogeneização e fragmentação do conhecimento praticado pela ciência tradicional. As questões e conflitos socioambientais são complexos e uma forma de se aproximar e entender esta complexidade é a interação das diferentes áreas de conhecimento e, de acordo com os princípios norteadores do MADE-UFPR, dialogar com as ciências da natureza e da sociedade é fundamental para discutir e avançar no conhecimento sobre o meio ambiente, sendo possível e necessário integrar as dinâmicas ligadas ao meio natural e as dinâmicas ligadas às sociedades humanas.

Floriani (2004) aponta controvérsias existentes sobre a abordagem interdisciplinar. De um lado estão aqueles que estabelecem o diálogo entre as disciplinas no sentido de ampliar o conhecimento disciplinar. Neste caso, o foco está no fortalecimento da formação disciplinar. Por outro lado, existem aqueles que consideram a interdisciplinaridade como um campo de pesquisa temática, reconhecendo a especificidade disciplinar, mas adotando a colaboração dos saberes disciplinares sobre temas definidos. São os diferentes olhares sobre um mesmo objeto ou realidade, e também, a discussão e interação destes olhares que fazem a diferença na compreensão e no avanço do conhecimento.

A interdisciplinaridade é uma construção e desconstrução coletiva que exige criatividade para trilhar novos caminhos, humildade para entender e respeitar os outros e atitude para que este processo social esteja sempre se renovando e para que novos elementos e perspectivas sejam inseridos nas discussões sobre, no caso, o meio ambiente e desenvolvimento. Para Raynaut (2002, p. 32),

A interdisciplinaridade é sempre um processo de diálogo entre as disciplinas firmemente estabelecidas na sua identidade teórica e metodológica, mas consciente de seus limites e do caráter parcial do recorte da realidade sobre o qual operam. Isto implica, por parte dos pesquisadores, respeitar o saber produzido por outras disciplinas e recusar qualquer hierarquia a priori entre elas, relativa ao poder de explicação dos fatos sobre os quais elas trabalham. Implica também, fundamentalmente, o desejo de aprender dos outros e a ausência de toda a postura defensiva de um território de poder simbólico ou institucional.

A pesquisa interdisciplinar é dinâmica e trata-se de um processo de construção que se inicia através da discussão e interação de diferentes disciplinas, mas observa-se que não se sabe qual será o resultado disto, pois a dinâmica da construção não permite a sua prévia projeção, depende do tempo de trabalho, do interesse e da disposição das pessoas envolvidas, das áreas de formação disciplinar entre outros aspectos.

DEFINIÇÃO DO ESPAÇO DE ESTUDOS

O ponto de partida para a pesquisa interdisciplinar no MADE-UFPR é a delimitação de um espaço geográfico comum que é a RMC. Assim, possibilita a ocorrência de interações de diferentes disciplinas convergindo os olhares, discussões e construção das pesquisas. O Programa do MADE-UFPR, como se afirma, tem por propósito construir uma visão integradora das questões socioambientais e do desenvolvimento como um espaço para reflexões teóricas e práticas de interdisciplinaridade.

O Programa é organizado em quatro módulos. O primeiro módulo trata de disciplinas de formação básica nas ciências naturais e sociais. O segundo módulo trata de conhecimento e procedimentos integradores das questões sociais e naturais. O terceiro módulo trata da formação para a prática interdisciplinar e o quarto módulo do desenvolvimento da tese individual.

A partir do terceiro módulo ocorreram discussões em oficinas buscando construir as aproximações entre os temas dos doutorandos e como se estabelece a interdisciplinaridade dentro das teses individuais. Igualmente nesta etapa buscou-se o espaço comum de pesquisa, sobre o qual os diferentes olhares e interesses passam a construir suas teses.

Os estudos sobre o desenvolvimento da RMC mais freqüentemente abordam a problemática da água e da preservação dos mananciais de abastecimento localizados nos municípios a leste de Curitiba, tônica presente em bom número de teses produzidas no âmbito do MADE.

Quase que como conseqüência desta legítima preocupação, havia um significativo conjunto de estudos sobre a região oeste da RMC e uma flagrante necessidade de aprofundar os estudos da região oeste. Partiu-se então para a região sudoeste de Curitiba, onde predomina a ocupação urbana e industrial

especialmente a partir da implantação da Refinaria da Petrobrás, inaugurada em maio de 1977, da CIAR – Cidade Industrial de Araucária, e da concepção da CIC – Cidade Industrial de Curitiba (1973), especialmente nos limites entre estes municípios e mais o município de Campo Largo, especialmente o distrito de Ferraria, limite territorial com Curitiba, onde se situa a represa do rio Passaúna e sua APA - Área de Preservação Ambiental do entorno da represa e cabeceira do rio Passaúna, sendo este o antigo limite entre os municípios referidos, conforme delimitações nos mapas de localização que seguem.

No mapa a seguir a localização do Estado do Paraná no Brasil, da Região Metropolitana dentro do Paraná da cidade de Curitiba dentro da Região Metropolitana.

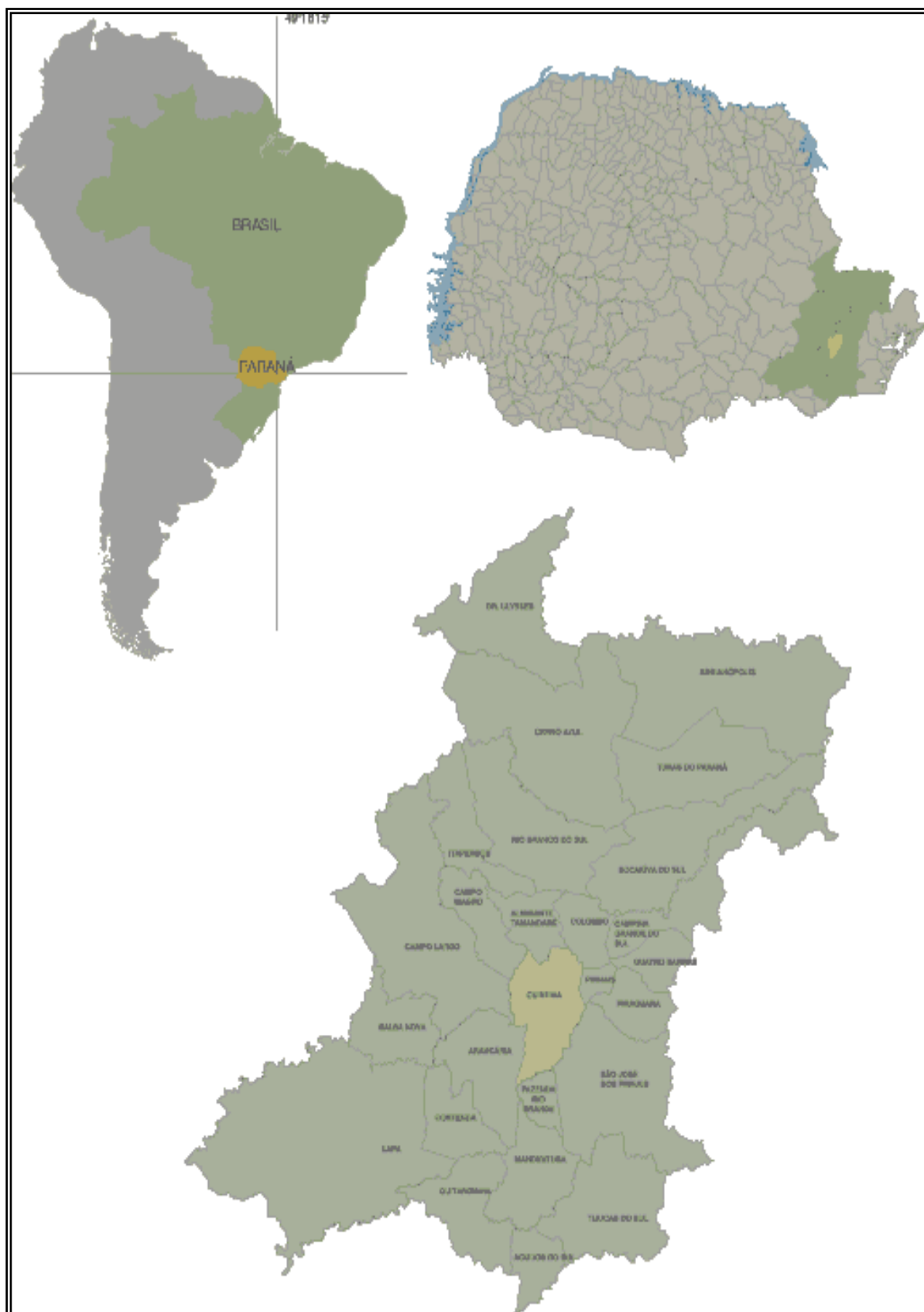


Figura 1: RMC - Região Metropolitana de Curitiba – Localização geográfica
 Fonte: Base de Dados IPPUC, 2004.

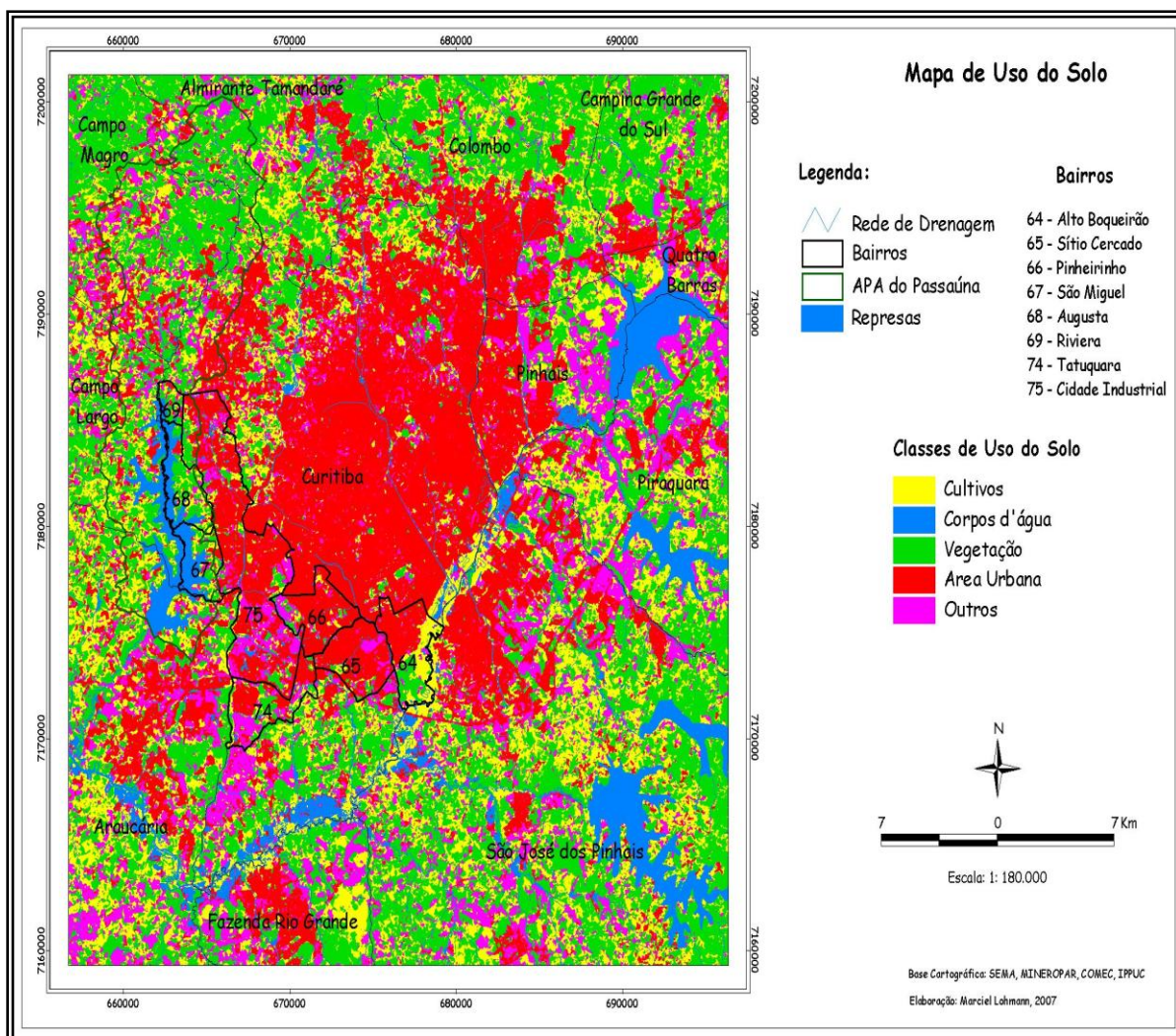


Figura 2: Aglomeração Urbana de Curitiba – PR: Uso do solo e delimitação espacial da área de estudo

Fonte: Base de Dados IPPUC, 2004.

AS RAZÕES PARA A ESCOLHA DA ÁREA.

Várias razões levaram a linha de pesquisa urbanização, cidade e ambiente urbano, a definir o recorte territorial do estudo, na Região Metropolitana de Curitiba, como e proximidade para as atividades de campo, a complexidade das relações metropolitanas servindo como oferta para as pesquisas, entre outras, constituem os traços marcantes da região, configurando traços importantes dos quais destacam-se alguns.

Com a criação da CIC – Cidade Indústria de Curitiba, houve um esforço da administração municipal de Curitiba no sentido de dotar de infra-estrutura e vantagens uma faixa de terras entre as rodovias BR 277 e BR 116, junto às divisas com os municípios de Campo Largo e Araucária, distante em média dez quilômetros

do centro da cidade de Curitiba e fora das bacias hidrográficas integrantes dos mananciais de abastecimento de água. Naquela localização, em janeiro de 1973, a Prefeitura de Curitiba desapropriou uma área de 27,6 milhões de metros quadrados e contratou o arquiteto Jorge Wilhelm para projetar a Cidade Industrial de Curitiba, em seguida, tiveram início as obras viárias, redes de água, energia elétrica e telefonia que viabilizaram a implantação dos primeiros empreendimentos de grande porte ainda na década de 70.

Nesta mesma década a economia paranaense vivia alterações profundas com decadência da cultura do café, a introdução da soja e da mecanização agrícola, fenômenos que estimularam a migração de grandes contingentes de mão de obra dispensada do campo para a capital do Estado, atraídas em parte pela expectativa de empregos gerada pela implantação das primeiras indústrias na CIC.

Curitiba experimentava uma nova fase administrativa marcada pela implantação das diretrizes do Plano Preliminar de Urbanismo pelo prefeito nomeado Jaime Lerner². Uma destas diretrizes propunha direcionar o desenvolvimento da cidade para oeste e sudoeste, tendo como limite a rodovia BR 116 e, segundo Wilhelm (1990, p. 32), “a Cidade Industrial de Curitiba foi proposta para consolidar o crescimento naquela direção”, integrando-se às políticas de uso do solo, bem como plano viário e transporte em implantação. Importante lembrar que a projeção da Cidade industrial acontece em conformidade com o PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado, publicado em 1978 (COMEC, 2009).

No entanto, os investimentos realizados para estruturar a cidade de modo a torná-la uma referência de qualidade de vida e organização territorial, não foram suficientemente abrangentes para contemplar a totalidade da população ou para impedir que se estabelecesse, paralelamente, uma cidade clandestina como resposta à exclusão.

Algumas das mais significativas expressões deste movimento marginal à cidade desenhada pelo planejamento urbano ocorreram na área da CIC e na região ao sul da BR 116. Os bairros da região sul e sudoeste da Capital são um segmento

² O Plano Preliminar de Urbanismo, coordenado por Jorge Wilhelm, propunha a implantação de um órgão de pesquisa e planejamento para desenvolver as suas diretrizes. Criado para esta finalidade pelo Prefeito Ivo Arzua, o IPPUC- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba incorporou os profissionais da cidade que participaram da formulação do plano. O arquiteto Jaime Lerner era um destes profissionais, foi o segundo presidente do IPPUC e, como naquela ocasião os prefeitos das capitais eram indicados pelos governadores e estes pelo Presidente da República, acabou sendo nomeado Prefeito de Curitiba em 1971.

do espaço urbano resultante de um processo de ocupação quase emergencial, deflagrado pelo movimento popular e encampado pelo Poder Público em meados da década de 80 e que culminou com a primeira ocupação organizada de uma área particular como Sítio Cercado em outubro de 1988.

Esta conjunção de eventos incidindo sobre um determinado território em três décadas certamente resultou em uma forma peculiar de interação entre Sociedade e Natureza que determina um quadro particular de conflitos socioambientais, de riscos e vulnerabilidades que merecem ser estudados.

Uma observação inicial da realidade metropolitana permite considerar que este fenômeno acontece no entorno territorial dos distritos industriais pioneiros da RMC, Cidade Industrial de Curitiba e Centro Industrial de Araucária, mais precisamente nos bairros CIC, Riviera, São Miguel, Augusta, no município de Curitiba e nas aglomerações urbanas dos municípios de Araucária e Campo Largo, situadas sobre a APA – Área de Proteção Ambiental do Passaúna³.

A partir da definição do bairro CIC teve início um processo intensivo de urbanização da região - até então considerada imprópria pelo planejamento municipal - induzindo à administração pública a privilegiar a implantação de empreendimentos de lotes urbanizados e parcerias com empresas privadas como forma de atender a um maior número de famílias a custos mais baixos, modelo que gerou um tipo de paisagem urbana e uma paisagem humana peculiares e diferenciadas do restante da cidade. Um processo de industrialização do local, mesclado com a carência de serviços básicos, da falta de infra-estrutura habitacional e da baixa qualidade de vida de grande parte dos moradores da área.

A segregação espacial, fenômeno que Castells (2000a) atribui um sentido de tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, surge como subproduto das políticas urbanas, pouco ou mal comprometidas com a sustentabilidade e menos ainda com mudanças no quadro social.

Curitiba exhibe bons exemplos destes fenômenos, conforme observa Pereira e Spink (2001) ao relatar que a região sul/oeste da cidade concentra os menores

³ A APA do Passaúna se constitui da represa do rio Passaúna e de seu entorno, com áreas pertencentes aos municípios de Campo Largo e Araucária, além de Curitiba, sendo de grande importância para o abastecimento de água da cidade de Curitiba.

indicadores de renda, a pior condição social e as maiores taxas de crescimento populacional.

No entanto, como bem considera Maricato (2000), o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica, o que faz com que as políticas urbanas, inclusive as de uso e ocupação do solo e habitação, assumam um importante papel na ampliação da democracia e da cidadania ou na perpetuação da desigualdade na distribuição dos benefícios da vida urbana. A mesma autora destaca o fato de que a produção do espaço urbano não só reflete como reafirma e reproduz as contradições sociais. Tais fenômenos constituem, neste olhar panorâmico, características marcantes da região definida para estudo, sobre a qual se desenvolvem as teses da turma VII, linha de pesquisa Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano do MADE.

A CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA COMUM DE PESQUISA

O meio ambiente urbano constitui um novo ambiente que combina o social com o natural sob padrões de alta centralidade e densidade. Em vista disso, a gestão urbana, ao estudar de maneira particular os inúmeros elementos que compõem a cidade, não deve ignorar a construção da totalidade, pois a derivação de aspectos parciais isolados resulta tão equivocada quanto às soluções tecnocráticas mesmas.

Conforme dados oficiais do IBGE (2007), Curitiba apresenta 1.727.090 habitantes. Mostra ainda, que a região metropolitana da qual é parte, exibe uma das três mais elevadas taxas de crescimento populacional do país. Tal fator, provoca graves problemas relativos ao uso e ocupação do solo, como a valorização da terra nas áreas centrais e a conseqüente periferização das camadas de menor renda.

O processo de implantação da CIC, a exemplo do que costuma ocorrer com a implantação de grandes plantas industriais, veio acompanhada de uma expectativa de oportunidades de trabalho superior à efetiva demanda por mão de obra das indústrias implantadas, expectativa que atraiu uma grande quantidade de pessoas de baixo poder aquisitivo, na sua grande maioria sem qualificação técnica, e ampliou a demanda por habitação social no município. Como a municipalidade não ofereceu alternativas ou programas habitacionais que absorvessem esta demanda, houve

inúmeras iniciativas de ocupação de áreas vazias, oficialmente destinadas ao uso industrial, à preservação ambiental ou consideradas impróprias para a urbanização.

Neste caso, o espaço no qual se pretendia confinar o uso industrial sob condições minimamente controladas e incrementar o desenvolvimento industrial em bases modernas com pesados investimentos públicos, passou a contar com a presença de pessoas que pouco se relacionavam com as necessidades e conveniências dos grandes estabelecimentos industriais, especialmente mão-de-obra altamente qualificada.

Estabeleceu-se assim, desde o início, o conflito entre as prescrições do planejamento oficial e as necessidades da população estabelecida na região, impondo o compartilhamento de um mesmo espaço da cidade, por atividades típicas de uma zona industrial e pelo uso residencial, com infra-estrutura deficiente ou inexistente, impondo conseqüências socioambientais que afetam diretamente a qualidade de vida da população envolvida e tem reflexos nas condições de vida e na paisagem, além de outros aspectos da vida urbana.

Outro fator flagrante se manifesta na forma gritante e no volume de conflitos existentes na região, seguramente, também debitáveis à baixa efetividade das políticas públicas de atendimento à população de baixa renda.

A partir dos dados levantados no trabalho de caracterização da área de estudo e das questões que emergiram do diálogo interdisciplinar que se deu durante as oficinas de trabalho, consolidou-se a idéia de que as dinâmicas de uso e ocupação do solo e os modos de vida em contextos periurbanos e periféricos estão freqüentemente associados a situações de conflitos, riscos e vulnerabilidades socioambientais. Neste sentido, a problemática comum restou assim formulada:

“As peculiaridades e heterogeneidades da porção sudoeste do aglomerado urbano da Região Metropolitana de Curitiba evidenciam lógicas antagônicas entre a ação deliberada e ‘espontânea’ do desenvolvimento urbano. A qualidade de vida e as condições de vida revelam-se, ali, fortemente comprometidas, e manifestam desafiadoras dimensões de conflitos, riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanos”.

Com base na problemática comum, identificaram-se afinidades entre os integrantes do grupo em relação aos temas de cada um dos participantes, as categorias de análise e os aspectos da dinâmica urbana, que permitem o compartilhamento de informações e a conjugação de esforços de pesquisa no

desenvolvimento das teses individuais mediante algum nível de relacionamento, estabelecendo o diálogo interdisciplinar na prática da pesquisa. O detalhamento das interfaces das pesquisas dos componentes da linha, encontram-se detalhadas no anexo 1, com as interfaces das pesquisas a partir do problema comum da pesquisa.

AS CONEXÕES ENTRE O PROBLEMA, A HIPÓTESE E OS OBJETIVOS NA ESTRUTURA INDIVIDUAL DA TESE

O problema

A ocupação e o uso do solo na região sudoeste de Curitiba, revelam dinâmicas peculiares e antagônicas, evidenciam conflitos socioambientais que comprometem a qualidade de vida na área urbana. A vulnerabilidade e os riscos se apresentam de forma heterogênea, resultante do conflito de classes que atua subsumido nessa área. O modelo de desenvolvimento e urbanização adotado demanda uma reflexão mais profunda sobre as dinâmicas, os sentidos e os atores presentes na ocupação e uso do solo na área em estudo, porquanto, os conflitos socioambientais em curso, impedem a efetivação da cidadania, da qualidade de vida e a sustentabilidade no espaço urbano.

A hipótese

A aposta da tese é de que há um conjunto de conflitos socioambientais, decorrentes da relação entre o Estado e a sociedade no processo de urbanização-metropolização, que se constituem em entrave para o estabelecimento de condições de vida e para a cidadania.

O Estado, como coordenador do processo de planejamento e políticas públicas que conjuga aspectos técnicos, políticos, sociais e ambientais. A sociedade, enquanto ator central, participante ativo nos processos de ocupação e uso do solo. Ambos, Estado e sociedade, fortalecem arranjos sociais de respeito aos aspectos socioambientais, com políticas públicas capazes de construir cidadania e qualidade de vida para os cidadãos?

Sobre estas dimensões se buscará refletir, articulando um referencial teórico que orienta a tese, contrastando com as práticas identificadas na gestão local,

Metropolitana, na caracterização buscada nos documentos e fontes secundárias, bem como, nas entrevistas de campo e informações obtidas *in loco*.

Os objetivos

a) Como objetivo geral, se pretende identificar como as políticas públicas de desenvolvimento adotam princípios econômicos, em detrimento das dimensões socioambientais, produzindo profundos conflitos no uso e ocupação do solo urbano, impactando decisivamente a cidadania, a qualidade de vida e do meio ambiente;

b) Também se buscará entre os propósitos deste trabalho, identificar os principais conflitos socioambientais, a vulnerabilidade e os riscos presentes na área de estudo, como estes afetam a qualidade de vida, bem como, os aspectos tecnocráticos, jurídicos e administrativos do planejamento e da gestão urbana-metropolitana centralizada pelo poder público e a dinâmica de ocupação do solo, efetuada com os atuais níveis de participação da população;

c) Investigar o viés das políticas públicas de planejamento e gestão desenvolvidas no campo de estudo, no espaço local, dos três diferentes municípios, bem como as dimensões intermunicipais e regionais, considerando a formulação metropolitana, relacionando o conjunto de conflitos identificados e a utilização dos ordenamentos jurídicos urbanos e ambientais disponíveis;

d) Por fim, identificar como os espaços de participação proporcionam coesão social, melhorando o desenvolvimento humano, a qualidade de vida, consolidando a cidadania.

A abordagem da tese será realizada na perspectiva de responder as preocupações iniciais, constando na tese em momentos distintos, sendo: na primeira parte, uma abordagem teórica que buscará refletir dialeticamente a sociedade contemporânea, os conflitos socioambientais urbanos e a qualidade de vida, frente as alternativas experimentadas e sugeridas pelos estudos acerca da temática proposta, buscando conformar uma compreensão do desenvolvimento do estado e a luta pela construção da cidadania e da dignidade humana, numa sociedade democrática e sustentável.

Na segunda parte, se tratará do estudo empírico, onde se apresentará a metodologia e os instrumentos que se lançou mão para realizar o estudo, bem como, a construção coletiva das opções metodológicas e dos instrumentos de pesquisa e

questões práticas que permitiram consolidar uma visão panorâmica da região, bem como uma aproximação de alguns aspectos de interesse focado, sobre os quais se desenvolve, no derradeiro capítulo, uma análise contrastando os propósitos teóricos e as experiências nas práticas da gestão pública, tanto regional, na dimensão das atribuições metropolitanas, quanto das atribuições municipais, de Curitiba/CIC, Campo Largo e Araucária, todos implicados na região delimitada para o estudo.

A estrutura da tese se apresenta em quatro capítulos, sendo que no primeiro se desenvolve um apanhado histórico do desenvolvimento do estado na perspectiva de compreender sua intrínseca apresentação material, com as características patrimonialistas e liberais. Concomitantemente analisar as consequências e impactos na sociedade da gestão burocrática e formalista do estado no modelo de democracia representativa, apresentando a alternativa do estabelecimento de canais de participação direta da sociedade nas definições da gestão pública que lhe digam respeito.

No segundo capítulo, a análise acontece no campo dos conflitos socioambientais urbanos e os desafios que se colocam de balizar alguns passos necessários para alcançar um contexto urbano sustentável. Para tal pleito se buscará os elementos normativos e técnicos de planejamento e gestão dos conflitos socioambientais urbanos, especialmente em regiões metropolitanas. Neste sentido um olhar rápido sobre os conflitos da cidade e as políticas públicas desenvolvidas no intuito de introduzir o tema socioambiental nos diferentes campos da vida, seja na gestão pública, em gestões privadas, ou no comportamento individual do dia-a-dia.

O terceiro capítulo apresenta concomitantemente, alguns passos metodológicos da elaboração do diagnóstico socioambiental, com a caracterização da área de estudo, seus conflitos socioambientais e enfrentamentos adotados pela sociedade e por gestores públicos implicados na região, bem como, analisar as alternativas postas em prática pelos gestores, a utilização dos instrumentos administrativos, jurídicos e técnicos disponíveis para o espaço regional, intermunicipal, e seu efetivo alcance na base estrutural dos problemas que permita vislumbrar soluções.

Por derradeiro se buscará analisar alguns aspectos do planejamento e das políticas públicas desenvolvidas na porção sudoeste da RMC, tomando os postulados teóricos e contrastando com o mundo da vida, algumas práticas da gestão pública regional e local. A relação entre os conflitos existentes na região e as

possibilidades de efetuar gestões sustentáveis, mediante políticas públicas mais claras e definidas, por parte das gestões municipais, mas também de órgãos supra-locais e estaduais, sem prescindir da participação direta da população, desde as deliberações de planejamento até a execução final. Tal intento permitirá vislumbrar alguns caminhos para a sustentabilidade urbana, corroborando, quiçá, nossa hipótese e objetivos.

PARTE I

SOCIEDADE MODERNA, CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E QUALIDADE DE VIDA

A apresentação desta tese em duas partes, visando basicamente, na primeira parte, estruturar os fundamentos teóricos necessários ao desenvolvimento deste trabalho. Realiza-se uma revisão bibliográfica com autores que possibilitam, concomitantemente, resgatar a análise de estruturas e valores históricos a serem suplantados e delimitar alguns valores fundamentais propostos pela modernidade, como campos pelos quais se concretizam as promessas de cidadania, dignidade humana.

As promessas da modernidade, de um novo momento histórico de liberdade, igualdade e fraternidade, se configuram na adoção de uma organização social fundada nas leis, erigindo o Estado de Direito como expressão da produção coletiva da sociedade. Entretanto o capítulo primeiro aprofunda os temas relativos as mudanças propostas a partir do estado e do individuo, este considerado enquanto sujeito de direitos em si e para si.

Assim a primeira parte, composta por dois capítulos, ao mesmo tempo, busca elucidar os aspectos jurídicos, tecnocráticos e políticos de garantias dos direitos individuais, expõem as mazelas destes mesmos campos, no que tange aos déficits sociais, econômicos, políticos, ambientais, impactando a qualidade de vida, a dignidade humana e a própria cidadania.

Ainda na primeira parte, busca-se compreender o desenvolvimento sócio-jurídico da inserção do socioambientalismo no mundo jurídico. A forma como esta temática foi sendo incorporada no conjunto de leis e normas do direito brasileiro, ao longo das décadas, sua pouca aplicação no campo das políticas públicas, decorrente dos conflitos de interesses que se estabelecem no campo socioambiental.

Mais especificamente os conflitos socioambientais urbanos, crescentes em quantidade e em complexidade, agravados pela forma que acontece o processo de urbanização brasileira, em especial nas regiões metropolitanas. Méis do que o direito a um espaço para a vida descente os cidadãos precisam ver respeitado o direito à cidade sustentável, direito a ser buscado, não de forma individual, mas coletiva e solidária.

1 CIDADANIA, DIGNIDADE HUMANA E MODERNIDADE: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E A QUALIDADE DE VIDA NA CIDADE

1.1 A cidadania como paradigma da sociedade moderna

1.1.1 A sociedade moderna e a produção das contradições

A sociedade moderna traz consigo uma profunda contradição. De um lado, a denominação “moderno” vincula um significado de que algo é do momento, atualizado, recente e portanto, passa a idéia de que está presente no moderno o que de melhor a humanidade acumulou, incluídos aspectos tecnológicos, científicos, políticos, administrativos, enfim, a idéia de que todos os limites e barreiras possíveis de serem superadas estão superadas naquilo que é moderno, além da permanente capacidade de agregar as novidades de cada dia⁴. Por outro lado, também em vários aspectos, agrega o que pode-se classificar como denominação negativa do moderno, em virtude das incertezas que cercam sua instauração, ou seja, ainda não estão claros quais os contornos que a sociedade moderna, pois nela reside um processo permanente de contradição e superação, é permanente transformação, dificultando que se estabeleça os limites que esta sociedade definitivamente irá assumir.

Bauman (1998, p. 91) afirma que a modernidade trata de padrões que se situam entre a esperança e a culpa:

Padrões - que acenam, fascinam ou incitam, mas sempre se estendendo, sempre um ou mais passos a frente dos perseguidores, sempre avançando adiante apenas um pouquinho mais rápido do que os que lhes vão no seu encaço. E sempre prometendo que o dia seguinte será melhor do que o momento atual. E sempre mantendo a promessa viva, já que o dia seguinte será eternamente um dia depois.

⁴ A modernidade desenvolve rupturas no campo dos descobrimentos e conquistas, em novos mapas sócio-políticos, religiosos, culturais. Marcadamente o Racionalismo substitui o teocentrismo pelo antropocentrismo e a construção da convicção de que a razão humana pode explicar tudo e pela ciência surge a recusa de acreditar em qualquer coisa que não tenha sido provada. No campo artístico e cultural surge também o movimento humanista preocupado com a própria condição humana (ARRUDA, 1978).

Ao mesmo tempo, mantém a culpa de “não ter caminhado depressa o bastante”, num cenário permanente onde a culpa protege “a esperança da frustração e a esperança cuida para que a culpa nunca estanque.” (BAUMAN, 1998, p. 91).

Neste sentido, a “identidade da modernidade” segue sempre à frente e é preciso correr esbaforidamente para tentar alcançá-la. Esta característica de uma modernidade que não se consolida, que se torna expressão da impossibilidade de alcançar o contentamento. A fuga do passado que não pode mais ser, e a busca de um futuro que não é.

Entre os valores modernos está a democracia. A questão democrática está colocada no seio do discurso da modernidade, tornando-se impossível falar deste período histórico sem compreender que se trata de uma ruptura das estruturas de poder estatal centrada em privilégios dos reinados, para uma nova sociedade de direitos humanos, de estado laico, de cidadania.

O processo de afirmação dos paradigmas da modernidade introduz assim, uma nova etapa histórico-evolutiva da sociedade, tendo de ser compreendida como um elemento de lenta transição germinada no seio desta sociedade, e não como um processo abrupto que irrompe da noite para o dia. Sua forma de ser não é um modelo, mas uma permanente mudança e redefinição.

Neste sentido, Bauman (1998, p. 93) entende que se pode “definir a modernidade como a época, ou o estilo de vida, em que a colocação em ordem depende do desmantelamento da ordem tradicional, herdada e recebida, em que ser significa um novo começo permanente.”

Assim, em referência ao atual estágio das relações internacionais, especialmente na denominada globalização que se instaura, configura-se um forte argumento de transição e ruptura, pode-se aduzir que este novo momento histórico da globalização enfraquece os Estados nacionais, que acabam por perder a capacidade de formular políticas nacionais autônomas e de garantir os princípios clássicos da ordem estatal internacional, fixados no longínquo Tratado de Vestfália em 1.648⁵ – territorialidade, soberania, autonomia e legalidade, consolidando

⁵O Tratado de Westfália, de 1648, foi assinado quando o Sacro Império Romano-Germânico, governado pelos Habsburgos austríacos, foi derrotado, após a Guerra dos Trinta Anos. Esse Tratado restabeleceu a paz na Europa e inaugurou nova fase na história política daquele continente, propiciando o triunfo da igualdade jurídica dos Estados, com o que ficaram estabelecidas sólidas bases de uma regulamentação internacional positiva. Esta igualdade jurídica elevou os Estados ao patamar de únicos atores nas políticas internacionais, eliminando o poder da Igreja nas relações entre os mesmos e conferindo aos mais diversos Estados o direito de escolher seu próprio caminho

através dos processos revolucionários do século XVIII, critérios de organização da sociedade, centrados na expressão de um Estado laico e de valores que consideram a natureza humana como informadora dos direitos, especialmente constituídos como direitos de cidadania, e terão como garantia de sua efetividade a regra jurídica.

Os direitos existirão à medida que consubstanciados na forma de regras, ou de direitos fundamentais, porque assim definidos pelos indivíduos que o fazem através do contrato social, originário da organização social e constitutivo da sociedade civil e política. Tal acordo legitima o surgimento de um estado social de direito.

Se por um lado este processo histórico vivido pela humanidade reforça a idéia de que as regras resultam da livre vontade dos indivíduos, por outro, consolida a idéia de que o individuo é superior à coletividade e como tal, é o centro e a referência de tudo. Neste sentido, Bobbio⁶ (1992a) aponta o risco que o jusnaturalismo constitui historicamente ao estabelecer que os indivíduos são livres e iguais perante a lei, mas pregando a impessoalidade do estado frente as graves distorções da sociedade moderna, marcadas na estratificação social, no caso referido por Bobbio, a sociedade francesa do século XVIII.

Por sua vez, no estágio atual, o neoliberalismo e a globalização de face majoritariamente econômica⁷, constituem-se como os fatos geradores das transformações evidenciadas, considerando-se o seu caráter impositivo sobre o Estado e a Sociedade Civil. Neste sentido, a globalização propõe-se a dissolver a unidade entre o território do Estado e a cidadania, enfraquecendo esta coerência, e a partir disto, desgastam-se os limites territoriais. Assim, os espaços inequívocos de direitos e deveres, da mesma forma que as regras de participação em decisões e os mecanismos de legitimação tornam-se menos claros.

econômico, político ou religioso. Ficou, então, consagrado o modelo da soberania externa absoluta, e iniciou-se uma ordem internacional protagonizada por nações com poder supremo dentro de fronteiras territoriais estabelecidas.

⁶ Bobbio (1992a), em seu livro *A era dos direitos*, enfatiza o duplo sentido que o jusnaturalismo assume, pois de um lado o surgimento do ser humano como o legítimo possuidor de direitos, em substituição ao período medieval que vinculava ao estado e a divindade tal possibilidade e realiza uma profunda ruptura, concomitantemente, torna o homem, no sentido individual, o centro de referência para que se possa efetivamente falar em direitos humanos, o que em certo sentido, carrega de individualismo a dimensão dos direitos humanos.

⁷A globalização de que trata o presente projeto configura-se como um ramo avançado do neoliberalismo, sendo trabalhada principalmente em seu aspecto político-econômico, por certo que a globalização encontra-se inserida em todos os níveis de atividade do ser humano, adotando contornos e perspectivas próprias em cada segmento, seja na cultura, na educação, na política ou economia.

Na prática, de um lado, instala-se um processo privado de produção de normas, no qual o cidadão não mais é consultado e de outro lado, produz-se uma quebra na noção de cidadania gerada pela modernidade, a qual gestada no seio do Estado-nação, tem sua eficácia validada de forma objetiva enquanto pertencimento a um determinado estado.

Nesta ruptura promovida pelo processo de globalização, o neoliberalismo criou o auto-governo como um modelo de regulação e de realização da cidadania, de caráter econômico e estreitamente vinculado a capacidade individual de consumo. Todavia, tal processo exacerba e distorce a função econômica a medida que a efetivação da cidadania e a realização plena da dignidade humana do indivíduo vai além da possibilidade de consumo de bens e de acesso a um conjunto de serviços a serem prestados pelo estado.

Contudo, globalização e neoliberalismo, podem ser considerados intrinsecamente implicados, com a lógica de mercado, vêm afetando grande parcela da população, levando a uma nova compreensão, de que a “mão invisível do mercado” não acolhe e nem protege a cidadania, ficando esta, exposta aos propósitos de lucros dos grupos capitalistas.

A sociedade moderna desenvolve-se sob o signo do capitalismo e desenvolve-se em novos estágios de forma a garantir sempre sobrevivência ao sistema. Assim, paradoxalmente aos propósitos de cidadania do Estado Democrático de Direito, o sistema capitalista tem produzido diferenças e não igualdades, produzido dependências ao invés de liberdades e privilégios e exclusão ao invés de fraternidades. Segue-se assim com a necessidade de consolidar um estado efetivamente democrático, capaz de tornar efetivas as lutas por igualdade, liberdade e fraternidade.

Em outra dimensão que necessariamente nos impõem referir quanto a noção de cidadania produzida no seio da modernidade, segundo Bobbio (1992a) é a de que o indivíduo aliena ao estado seus interesses e liberdades para que ele faça a gestão adequada destes direitos.

Com efeito, surge a necessidade de o Estado ser repensado e transformado num agente social, configurando um novo paradigma de atuação efetiva dos direitos da cidadania, avançando também para a dimensão da participação política em favor do resgate do sentido de dignidade e da realização humana, agregando novos direitos, garantindo acesso ao desenvolvimento socioeconômico, redefinindo

princípios humanitários hoje presentes na idéia de desenvolvimento sustentável, abrangendo além dos aspectos sociais e econômicos, a dimensão ecológica.

Neste sentido Kliksberg (1998) entende que modernizar o Estado para promover o desenvolvimento social passa por trabalhar diretamente sobre suas estruturas organizacionais, tornar eficiente sua gestão e incorporar técnicas modernizantes.

Em complemento, Sen (2000, p. 18) profere que:

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Em afirmação aos Direitos Humanos deve-se proporcionar uma base social de sustentação adequada, como altos níveis de alfabetização e educação básica, bons serviços gerais de saúde, reformas agrárias concluídas, entre outros. Ainda, segundo Sen (2000), cabe assinalar a necessidade de participação da sociedade civil, tendo em vista que é na esfera pública que se realiza a luta pela cidadania.

Porém, para que tais movimentos de transposição ocorram da privação para a liberdade, da estagnação para o desenvolvimento, faz-se necessária a realização de uma sociedade de solidariedade, formulação de redes de articulação das políticas econômica e social, a reformulação das hierarquias organizacionais do setor social, a viabilidade da descentralização da gerência e a sua profissionalização, o incentivo a participação comunitária e a cooperação regional para a reforma (KLIKSKBERG, 1998).

A receptividade destas idéias pode sinalizar ainda uma mudança de paradigmas que afete não só a estruturação da sociedade, mas que mude o posicionamento e a condição do homem enquanto agente transformador de sua realidade. Desta forma, o processo de ruptura das incertezas produzidas pela modernidade pode significar o passo decisivo na elaboração de um novo contrato entre os homens, agora declaradamente de caráter global, pautado pela concretização dos Direitos Humanos, que evidencie sua natureza humana e que viabilize um modelo de desenvolvimento com a concretização das promessas da modernidade, efetivando-se cidadania e vida digna no presente e àqueles que virão.

Conforme Capra (2002), no século XXI, dois fenômenos específicos terão um efeito decisivo sobre a humanidade. Ambos conectados em redes. O referido

capitalismo global em ascensão que visa elevar a riqueza e o poder de suas elites e a criação de comunidades sustentáveis que tenham por base a alfabetização ecológica com o propósito de elevar ao máximo a “sustentabilidade da teia da vida”.

Os dois movimentos referidos encontram-se em rota de colisão. O capitalismo global apostando no princípio de que produzir bens e ganhar dinheiro deve prevalecer sobre outros valores, criando exércitos de excluídos e gerando um panorama socioambiental que inviabiliza a realização dos direitos de cidadania degradando a própria vida na permanente e ascendente exploração do planeta. De encontro a este processo, impõe-se promover mudanças na escala de valores e chegar-se a um sistema compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica.

Neste sentido, refletir sobre cidadania significa refletir sobre as cidades, sobre a organização social e sobre os processos de produção, todos aspectos presentes nos espaços urbanos e rurais, as cidades em si, que têm sido o espelho das contradições do atual estágio de desenvolvimento, especialmente reveladas nos conflitos socioambientais produzidos pelo modelo desenvolvimentista de economia globalizada, produzindo massas de excluídos tanto no espaço local quanto no espaço global.

Não se trata propriamente de um momento novo, surgido do acaso histórico. Porém uma ruptura, uma manifestação aprofundada dos propósitos da modernidade, concomitantemente propondo o amplo desenvolvimento econômico e a qualificação das condições de vida em processos de urbanização decorrentes da industrialização, e um novo momento, enquanto superação das dificuldades impostas pela vida tradicionalmente vinculada ao mundo rural, ao estilo de vida e da vida camponesa.

1.1.2 Manifestações no espaço urbano metropolitano

Os problemas ambientais têm se avolumado a passos gigantesco, avançando muito de forma superior a capacidade do estado de propor alternativas e sua lenta capacidade de resolução tem se tornado de conhecimento público pela virulência do seu impacto. A constituição dos espaços urbanos metropolitanos, neste sentido, representa o agravamento de um amplo conjunto de problemas.

O aumento desmesurado de enchentes nos grandes aglomerados urbanos causando alagamentos, deslizamentos e mortes, dificuldades na gestão dos resíduos sólidos e interferência crescente do despejo inadequado de resíduos sólidos em áreas potencialmente degradáveis em termos ambientais, impactos cada vez maiores da poluição do ar na saúde da população, todos problemas agregados a dificuldade de acesso à políticas de garantia dos direitos básicos como a educação, saúde, moradia, lazer, transporte, trabalho, entre outros.

Neste sentido, os propósitos atuais para pensar uma vida com dignidade, incluem necessariamente outros campos de direitos, mas notadamente faz-se necessária a superação dos conhecimentos fragmentados das ciências e das especialidades da sociedade moderna, para recompor relações fundamentais entre os cidadãos e fundamentalmente entre os cidadãos e o ambiente natural.

Assim, a noção de sociedade sustentável representa a possibilidade de garantir as mudanças sociopolíticas necessárias, de forma que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se fundam e sustentam as comunidades.

Na sociedade atual caracterizada pelo consumo, desenvolveu-se a percepção de que o desenvolvimento tecnológico garante o uso indefinido dos recursos naturais, resolvendo os problemas surgidos da relação homem natureza, tendo o homem desta forma controle absoluto sobre o meio ambiente.

Contudo, tal percepção mostra-se equivocada, pois no afã de produzir um número cada vez maior de bens de consumo, cada vez mais elaborados e diversificados, produz-se uma cultura que dissocia cada vez mais o ser humano do meio ambiente natural, ignorando profundamente as dinâmicas da natureza. Este debate se sintetiza na necessidade de construção de relações de sustentabilidade para a humanidade.

O conceito da capacidade de suporte sustentável é fundamental na definição de uma proposta de desenvolvimento sustentável porque nos informa o número de pessoas que pode ser suportado por uma determinada área, por um período de tempo indefinido, com uma dada tecnologia e um conjunto de hábitos de consumo, sem causar degradação ambiental.

Neste sentido, que a agenda deste século é altamente desafiadora e complexa. Para uma governabilidade que responda as novas demandas, paralelamente a reforma do aparelho de Estado, cada dia mais forte e demanda por processos de participação social, para o comprometimento da sociedade como um

todo, na busca de respostas articuladas e sustentadas em arranjos institucionais inovadores, que possibilitem uma concertação dos processos sociais e econômicos de desenvolvimento, reposicionando o ser humano como superior e, portanto, prioridade na relação com o sistema econômico, re-estabelecendo também um vínculo de dependência em relação aos bens do planeta, como forma de recobrar efetivamente o sentido de humanidade.

Processos com tais características não acontecem sem estabelecer uma relação transversal entre as organizações sociais, o meio ambiente e desenvolvimento econômico, identificando os valores éticos de suporte do atual modelo e o processo formativo da educação, bem como, os espaços estratégicos de atuação em busca da constituição de um novo paradigma sustentável para o desenvolvimento focado num modo de vida mais respeitoso com os bens do planeta.

1.2 Concepções de cidadania e dignidade humana na democracia moderna

A estruturação da sociedade moderna está fundamentada num sistema de organização social reconhecido como Estado Democrático de Direito. Entretanto, tal enunciado não estabelece por si só uma relação efetiva de direito e tampouco de democracia. Trata-se de uma construção necessária e permanente, justificada pela necessidade de superação de modelos de sociedades organizadas a partir de governos autoritários, personalistas e monárquicos. No dizer de Faria (1996), o propósito da sociedade moderna anunciada fundamenta-se em princípios como a liberdade, a igualdade e a fraternidade, despersonalizando os critérios e universalizando valores.

Embora num primeiro momento a dignidade e a igualdade entre cidadãos, ainda carregava um conjunto de comportamentos discriminatórios dentro da sociedade europeia, é neste contexto das revoluções na Europa, especialmente a Revolução Francesa – 1789, que se estabelece uma vinculação entre o sentido de dignidade humana e a dimensão da igualdade entre os cidadãos. A proclamação da declaração dos direitos do homem e do cidadão, resultante deste movimento revolucionário, ainda diferencia no seu próprio enunciado as categorias de homem e cidadão, numa alusão especial ao cidadão como aquele que além das condições eminentemente materiais da dignidade humana, terá direito de participar das decisões do mundo social e político.

Os enunciados das Declarações das Nações Unidas⁸, antes de configurarem um perfil ideal de humanidade, estabelecem a reação às agressões e violações perpetradas durante a segunda guerra mundial, entretanto, também estabelecem um conjunto de valores compatíveis com a configuração de um futuro com respeito a dignidade da pessoa humana.

Nas referidas declarações, a dimensões da liberdade e da igualdade denotam direitos civís e políticos, como uma dimensão fundamental da pessoa humana. O debate sobre a efetivação destes direitos, que a primeira vista, parecem simples e práticos na sua forma, revelam uma distância significativa quando analisados na prática.

A origem do discurso dos direitos humanos surge com os problemas da democracia e da paz ao longo da história. Sua origem está vinculada às lutas contra o Estado absoluto. Tal historicidade nos permite identificar, conforme Bobbio (1992a) ao menos três fases distintas de seu desenvolvimento, sendo:

a) A primeira fase de caráter mais filosófico, vinculada ao jusnaturalismo moderno do século XVII, onde se afirma que o homem tem por natureza, direitos inalienáveis que ninguém, nem mesmo o Estado, lhe pode subtrair.

b) A segunda fase das Declarações de Direitos do Homem do século XVIII, onde as teorias filosóficas são positivadas nas Declarações dos Estados Norteamericanos e da Revolução Francesa. Tais declarações têm em seu escopo principal, impor limites ao próprio Estado na afirmação dos direitos do homem é o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos, enquanto direitos efetivos.

c) Fase da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A positivação dos direitos humanos se torna pretensamente universal. Entretanto, tal positivação de caráter universalista é muito relativa em termos concretos e efetivos, não estabelecendo meios capazes de colocá-los em prática.

A Declaração Universal de 1948 afirma que todos os homens “nascem livres e iguais”, quando na realidade, os homens historicamente condicionados não nascem

⁸ Conforme o próprio preâmbulo do texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) trata-se da mais alta aspiração da humanidade construída ao longo da história, motivo pelo qual reportaremos a tal texto como documento balizador dos valores e campos da vida humana que traduzem as condições de vida almejadas pela sociedade de nossa época, como parâmetros que permitam identificar a efetiva consolidação do Estado Democrático de Direito, mas acima de tudo, como parâmetro para efetivação da dignidade humana e da cidadania, presentes no seio deste insigne documento.

livres e muito menos iguais. Bobbio (1992a, p. 58-59) acentua que tal Declaração não chega a ser um efetivo sistema de normas jurídicas: “a liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não configuram uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever-ser.”

O modelo de democracia representativa, produzida para efetivação dos referidos direitos políticos previstos na forma democrática de organização da sociedade, segundo as normas, processa-se de forma indireta, ou seja, através de representantes. Concomitantemente, revelam-se as dificuldades desta forma de democracia na atualidade, desde o descolamento dos representantes em relação aos seus representados, até o desinteresse por parte dos cidadãos em perceber que o espaço da política e da democracia, são nada mais e nada menos do que a organização social e a própria vida presentes no debate e nas decisões.

As consequências das debilidades do atual modelo de democracia representativa produzem um baixo interesse pelos temas coletivos da vida e a perda do sentimento de pertencimento a uma determinada comunidade ou grupo social, aspectos fundamentais para as dimensões da cidadania.

Avançando no sentido concreto da igualdade, surge o conjunto de direitos econômicos e sociais, os quais traduzem concretamente os valores da dignidade da pessoa humana, incluindo a educação, a moradia, a saúde, o lazer, o trabalho, a seguridade social, entre outros, compreendendo como bens necessários e fundamentais para garantir uma existência humana digna.

Ainda cabe identificar o conjunto de direitos relativos a qualidade de vida, mas de cunho necessariamente coletivo, como o direito a paz social, ao ambiente ecologicamente equilibrado, o acesso ao desenvolvimento e suas conquistas no que respeita a melhoria da qualidade de vida, incluídos os avanços tecnológicos e biotecnológicos. Percebe-se uma estreita vinculação entre o conteúdo da dignidade humana e da justiça social, em outras palavras, a possibilidade de efetivação da igualdade está implicada diretamente com a efetivação dos direitos, como condição para realização da sociedade democrática.

A vinculação ao direito enquanto norma jurídica de proteção ao direito enquanto valor desenvolve-se mundialmente, figurando nas normas internas dos países como baluarte de que os valores inerentes a pessoa humana serão cada dia mais perseguidos e afirmados. Esta é a lógica central de sustentação do Estado de direito, reconhecendo a dignidade humana como valor supremo.

Percebe-se num primeiro momento um conjunto de direitos resultantes da proteção do cidadão contra o arbítrio do Estado. São direitos civis e políticos que buscam preservar o indivíduo frente ao poder soberano e absolutista. Consignam-se tais direitos na liberdade, no direito a vida, no direito a participar da vida política, na liberdade de crença e de religião. Direito de não sofrer discriminação e de todo o tipo de segregação existente, como raça, religião, opção sexual, gênero, infância, deficiência, entre outras, onde o princípio da dignidade humana exerce o papel protetor, negativo, coibindo qualquer conduta que revele tratar diferentemente qualquer cidadão (princípio da igualdade) ou impedir o livre desenvolvimento da personalidade, mas também está presente a proteção das situações especiais, garantindo condições de vida digna aos socialmente desfavorecidos.

Antes de ser um bem jurídico a dignidade humana, o sentido de humanidade é trazido a tona pelo debate da filosofia e da cultura. Embora o sentido de dignidade surja inicialmente com o objetivo de dar destaque ou referir-se a uma certa posição social diferenciando posições dentro da sociedade. Também neste campo está presente um sentido de dignidade da pessoa aliado a um conjunto de possibilidades de realizações da pessoa no espaço social. A proposta da sociedade moderna estabelece uma conexão entre o sentido do ser humano digno por ser diferenciado e racional, e a necessidade de acrescentar a idéia de igualdade entre todos os homens.

A internacionalização do debate referente aos direitos humanos materializa-se no final da primeira metade do século xx, período do pós guerra, onde a *pretensão* centra-se no indivíduo e apresenta como essenciais, iguais e inalienáveis a todos os seres humanos focando a liberdade a justiça e a paz, sendo estes indispensáveis para a realização humana.

Atualmente a dignidade humana não é colocada como dádiva natural, tampouco como valor a ser conquistado, presente nos princípios anunciados em declarações universais, mas é trazida ao debate como horizonte material da vida, portanto, realizável. Por outro lado, pode-se perder tal horizonte, dependendo de um conjunto de situações políticas, sociais, e econômicas que precisam ser equitativamente resolvidas no dia-a-dia, ou seja, o conjunto de direitos que responderão a concretização da dignidade humana: é o conjunto afirmativo de concretização dos direitos materiais supra referidos, os quais permitem ao homem ascender a uma melhor condição de vida.

Neste sentido, a noção político-filosófica de dignidade humana, deve merecer um tratamento jurídico. Se é efetivamente fundamental a realização da pessoa humana, como tal, merece instrumentos eficazes para que o indivíduo tenha condições concretas de efetivar tais direitos.

Cultural e politicamente se impõe como campo de direitos e cidadania, passando da compreensão conhecimento multidimensional das ciências, nos seus aspectos materiais e imateriais, compreendendo que a dignidade humana revela de modo imediato o conteúdo de que cada pessoa, em virtude da sua humanidade possa exigir da comunidade.

A dignidade da pessoa humana decorre portanto de cada nascimento como ser humano, mas se faz a seu tempo na história, amadurecendo na valorização de cada homem e de todos os homens. Assim, o conjunto de direitos humanos e da cidadania consolida seu valor na concretização do conjunto da sociedade. Do contrário será a própria negação da dignidade humana, ofensa aos direitos humanos e a própria desestruturação da cidadania.

Nos últimos anos tem-se acelerado o processo de multiplicação dos direitos pelo fato de ter havido um aumento de bens a serem tutelados e de ter aumentado também dimensões das disputas socioeconômicas e políticas. Apesar de nem sempre respeitada, a dignidade da pessoa humana, não deixou de ter a sua grande importância e preferência em relação a todos esses fatores, levando em conta que ela deve ser considerada sempre, em qualquer lugar, bem como, consideradas as circunstâncias e momentos históricos.

É neste sentido que um conjunto de direitos, considerados novos direitos, resultantes do momento histórico do final do século XX e início do século XXI, tratando da vida em seus aspectos coletivos, apontam para soluções articuladas socialmente. Tal posicionamento está presente nos principais documentos internacionais que tratam dos direitos dos cidadãos.

Já nas últimas décadas um novo campo de discussão se coloca como fundamental para a qualidade de vida de cada indivíduo, mas concomitantemente, o conflito da dificuldade em garantir sua efetivação aos cidadãos. É o caso do direito ao meio ambiente sadio como condição para obter qualidade de vida. Um direito de todos, porém com características muito próprias e diferentes da grande maioria dos direitos, pois trata-se de um direito que é possível ser desfrutado apenas

coletivamente, resultante da decisão coletiva e solidaria de querer desfrutar deste direito e de agir solidariamente para que assim se constitua.

Ao mesmo tempo tal direito, carece de ferramentas sociais e jurídicas para sua implementação ou junto ao poder público, conforme o cidadão pode exercer outros direitos. É neste sentido e frente ao conjunto de conflitos socioambientais do atual momento histórico que se fará uma abordagem do direito ao meio ambiente sadio, como direito de cada cidadão e como condição “*sine qua non*” para a realização da dignidade humana.

A afirmação da dignidade do ser humano é fruto de um processo de lutas e conquistas históricas, permeado por avanços e retrocessos, é um atributo humano sentido e criado pelo homem e por ele buscado, presente desde os primórdios da humanidade e sendo aprimorado ao longo dos séculos. O ser humano como ser histórico que é, cria seu mundo a sua volta e seus valores como a liberdade, sendo esta afeta a todos, do mais rico ao mais pobre, pois é parte constituinte de sua natureza: a natureza humana.

O sentido da dignidade humana agrega ainda outros direitos. Vai além do conjunto de direitos materiais necessários para obter um determinado nível de vida. Busca nas dimensões da dignidade humana, além dos bens como saúde, educação, moradia, busca realizar os sentidos transcendentais, abarcadas as necessidades de afetos, de convivência e sociabilidade inerente ao ser humano (SARLET, 2005).

Este campo constitui na cidadania contemporânea, o tema da democracia como espaço de participação efetiva de cada pessoa na tomada de decisões do espaço público, especialmente referente aos temas que lhe dizem respeito diretamente. Assim, o direito de participar do governo é uma necessidade da convivência humana, sentindo-se parte e igual aos demais concidadãos, tema que será aprofundado no próximo item.

As dimensões apontadas como direitos para o ser humano e a realização da cidadania, constituem-se como tal por serem direitos fundamentais e assim considerados por serem parte indispensável à realização humana, sem os quais não há como falar em humanidade, pois eles representam a possibilidade da pessoa participar da plenitude da vida.

Contudo, o ser humano não pode dispensar em nenhum momento de sua existência a ajuda, a colaboração de outras pessoas para conseguir satisfazer suas necessidades básicas. Conforme afirma Dallari (2004), existe uma solidariedade

natural, que decorre da fragilidade da pessoa humana e que deve ser complementada com o sentimento de solidariedade.

Portanto, direitos sociais, correspondem exatamente a aqueles direitos que o conjunto da sociedade entender como fundamentais para dar sentido a humanidade, enquanto que o sentido de humanidade consiste na realização plena dos direitos de cada pessoa no conjunto da sociedade.

1.3 O Estado Democrático de Direito e a democracia como proposta inclusiva

1.3.1 Algumas considerações históricas sobre a formação do Estado de Direito

No seu propósito, o Estado de Direito, responde as lutas históricas por igualdade, liberdade e a democracia como instrumento de tornar cada cidadão presente nas decisões, presença indireta, nascedouro do modelo representativo de democracia. Esta democracia nasce estruturada e regulamentada, tendo como seu novo referencial o princípio da legalidade e o constitucionalismo nacionalista.

Resulta em destaque a vigilância à Lei, o cumprimento da lei como supremacia – a constituição escrita de cada estado como validade das condutas e baluarte dos direitos dos indivíduos. A inversão da lógica pré-moderna que compreendia o ordenamento como uma forma de cercear e restringir as ações dos indivíduos é reposicionada pelo Estado moderno, e passa a garantir direitos a partir e pelo poder soberano do Estado. Tal inversão decorre em grande medida pelo fortalecimento do papel do indivíduo, a partir das correntes teóricas do Individualismo e do Jusnaturalismo⁹. No projeto moderno de sociedade, o indivíduo passa a ocupar um lugar de destaque, centralizando as relações sociais a partir de sua existência, resgatando a cultura política grega que institui as bases filosóficas da democracia moderna, promovendo – ainda que potencialmente – a participação de todos, igualmente livres para tomar decisões e efetivá-las. Essa perspectiva abre um novo campo de direitos, que não se constituem apenas enquanto direitos privados,

⁹ O Jusnaturalismo coloca o indivíduo como ponto de partida para a construção de uma doutrina da moral e do direito, ou seja, que enquanto doutrina filosófica procurou buscar a origem dos direitos na natureza. Locke, nesse sentido, contrariando os filósofos que viam o homem num estado de natureza originário de violência, concebe o homem num estado de absoluta liberdade, construindo assim uma concepção individualista na qual o homem cede parte de sua liberdade para o Estado. Assim, ocorre a inversão de valores entre os indivíduos e o Estado, sendo que aos indivíduos se colocam primeiro os direitos e depois os deveres, ao passo que para o Estado se impõem os deveres, depois os direitos (BOBBIO, 1992a).

mas sim, como direitos públicos garantidos através do Estado, consolidando a dicotomia entre uma esfera pública e outra privada.

Tal dicotomia e a relevância que a esfera pública passa a ter na organização social moderna, é reafirmada por Bobbio (1992a), ao conceber que o Estado de direito é o Estado dos cidadãos, ou seja, um Estado que se propõe a garantir direitos a sua coletividade. Verifica-se então uma evolução crescente dos direitos, tanto quantitativa como qualitativamente, com especificações que produzem novos sujeitos titulares de direitos, em relação ao gênero, as fases da vida e a diferenças entre estado normal e estados excepcionais de vida, conformando então o Estado Social e, posteriormente, o Estado Democrático de Direito.

Trata-se de um Estado juridicamente vinculado em nome da autonomia individual, respeitando os limites de sua atuação e o espaço que o cidadão deve dispor, isto é, o Estado deve ser liberal, restringindo sua ação a defesa da ordem e da segurança pública em favor da autonomia do cidadão. Emergem como princípios deste Estado de Direito, a liberdade e a propriedade¹⁰, restando que qualquer intervenção sobre estes direitos básicos deve estar submetida à existência de uma lei emanada do parlamento.

Consolida-se o Estado Democrático de Direito, mas de certa forma coloca o indivíduo com sua liberdade e propriedade, em situação de superioridade primando pelos direitos individuais na relação aos deveres deste mesmo cidadão com a coletividade.

Como primeira característica, o Estado Democrático de Direito referencia-se no princípio da legalidade, e constrói-se a partir de um regime de normas jurídicas, que pretensamente, independem da vontade de um grupo exclusivo de cidadãos, submetendo a soberania estatal à lei¹¹.

¹⁰ A “«naturalização» permitiu apresentar certos direito - a vida, a propriedade e a doação - como algo lógico a respeito da existência do poder político-jurídico. Continuar-se-á falando, pois, durante algum tempo, de direitos naturais. Trata-se, ainda, de direitos naturais «da razão» (independentes da fé religiosa). Aparecem como inatacáveis pelo estado, pois se estabelecem na «condição natural da humanidade» e o estado se institui para mantê-los. Os direitos a vida, a propriedade a capacidade contratual tornam-se inatos. A interferência do estado sobre eles parecerá ilegítima, isto é, em desconformidade com o conjunto de crenças sacralizadas laica e socialmente em torno do aceitável.” (CAPELLA, 1997, p. 110).

¹¹ A evolução dos direitos no Estado é sinalizada por Bobbio (1992a), ao compreender que dessa inversão nasce o Estado moderno: primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual, os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo.

Neste sentido, o Estado enquanto ordem normativa determina o que deve acontecer, mesmo que isso nem sempre ocorra. Mais ainda, é a ordem jurídica que define o Estado deve ser válida e eficaz, sem que isso signifique que a força coercitiva não necessite se identificar com os valores construídos em sociedade, ou seja, que não deva ser competente e principalmente legítimo.

O ordenamento jurídico deixa de ser apenas um conjunto de normas que limitam e determinam condutas e sanções, assumindo o formato de um Estado de Direitos para os cidadãos, tendo como exemplos embrionários a Declaração dos Direitos da Virgínia nos Estados Unidos de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França de 1789.

O Estado deixa de ser meramente organizado pelo Direito para compreender o Direito como protetor e promotor das liberdades individuais, acumulando também novas funções como o constante questionamento sobre a constitucionalidade de suas leis, a auto-limitação do Poder do Estado, a separação dos poderes, a cidadania, o princípio da legalidade, a conformidade da administração às leis, entre outros.

Afirma-se então que o Estado passa a vigiar sua própria atuação para garantir as liberdades dos cidadãos, visto que é concebido no interesse dos cidadãos. O Direito assume duas funções primordiais: a primeira no sentido de proteger os cidadãos, seus direitos e liberdades enquanto indivíduos.

Já a segunda função diz respeito à organização dos poderes do Estado em relação aos indivíduos, subordinando assim a autoridade administrativa que resta subordinada ao órgão legislativo, havendo uma hierarquia das funções sob a autoridade do legislador, implicando que o regime de governo deve ser obrigatoriamente o democrático.

Em outras palavras, os direitos fundamentais do homem não podem ceder espaço a ações administrativas que tenham cunho autoritário, tampouco, dissimuladas de “razão de Estado” ou o “bem da nação”. Retomando o sentido originário da democracia, os grandes desafios da modernidade, conforme propunha Sen (2000), podem ser resumidos em dois grandes eixos: o fim das tiranias e pobreza.

Destarte, o século XX pode ser considerado como um período histórico paradoxal. Por um lado, apresentam-se avanços e conquistas no campo tecnocientífico e por outro, no campo social, apresenta um quadro fantasmagórico, um

conjunto de injustiças e de perda da cidadania que persiste e se aprofunda de forma muito acelerada. Ao mesmo tempo, a exclusão deixa de ser funcional e dissimulada e se torna aguda e estrutural, estigmatizando amplas camadas sociais nos países periféricos, além de formar novas classes excluídas nos países centrais do sistema capitalista.

Historicamente nenhum outro período conseguiu modificar de forma tão abrupta e profunda as estruturas sociais, as culturas e os conhecimentos de grandes contingentes populacionais, determinando constantemente novas formas de sociabilidade, conforme se observa no último quarto do século XX e início do século XXI.

O paradigma moderno referenciado no Estado de Direito, mostrou suas fraquezas por não conseguir efetivar as promessas do Iluminismo, ou seja, a pretensão da superação das “trevas” em favor das “luzes” aprisionando o homem numa lógica pautada pela racionalidade econômica e pela tecno-ciência, deslocadas do contexto humano.

Dito em outras palavras, a centralidade da economia e a ciência desligando-se dos temas centrais da cidadania, passando a legitimar-se e justificar-se como fim em si mesmas, alimentando assim, um círculo vicioso que não permite a emancipação do humano e, principalmente, do sentido coletivo de grupo.

Os propósitos de superação das relações de poder baseados na Monarquia, e todas as outras formas de domínios tiranos, apresenta-se na sociedade moderna, como o modelo reparador, promovendo o cidadão, garantindo-lhe espaço na sociedade, através de modelos representativos, amplamente regrados, procedimentalizados e previsíveis, estabelecendo as bases de um Estado de Direito, por vezes, um Estado burocrático que se esgota em si mesmo, pelo primado das formas em detrimento do conteúdo próprio da democracia. Torna-se a democracia, uma política de governos, desvirtuando o próprio significado da expressão “democracia”, qual seja: “*demos = povo; cracia = governo*”.

Em afirmação a este momento paradoxal, evidenciam-se grandes avanços tecnológicos, como as novas ciências genéticas, na microbiologia, na microeletrônica, entre outras. Verificam-se, ainda, os avanços sociais alcançados por segmentos ou grupos específicos que obtiveram o reconhecimento enquanto grupos que necessitavam da proteção ou tutela do Estado, como por exemplo, as mulheres, crianças, indígenas, idosos e portadores de necessidades especiais.

Cabe, porém, ressaltar que estes avanços não foram igualmente compartilhados por todas as sociedades, ocorrendo nesse sentido dois problemas interligados: a) o primeiro como sendo o reconhecimento destes direitos e, b) o segundo, como a garantia efetiva destes nos diferentes contextos sociais e geográficos, ou seja, é possível identificar diferentes formas de conquista e de exclusão social tanto em países centrais quanto periféricos e, ao mesmo tempo, identificar disparidades internas que denotam a não linearidade destas conquistas.

Consolidam-se modelos de democracia preocupados com as formas e os ritos concebidos como democráticos, entretanto despreocupados da efetiva concretização, ou seja, o cidadão, suas condições econômicas e sociais, deixa de ser o centro da democracia.

A democracia, nesse sentido, permeia os temas e as preocupações que o início do século XXI desvelou, questionando o papel do poder político na organização de uma sociedade complexa, fragmentada, paradoxal e em constante movimento, e, por conseguinte, na identificação dos espaços que são efetivamente disponibilizados para que os indivíduos possam gozar de suas prerrogativas cidadãs e buscar, a partir de ações propositivas, respostas coletivas aos problemas apresentados.

A democracia simboliza o conjunto de esperanças e anseios da população que se refletem e se afirmam nas garantias normativas expressas nas Cartas Constitucionais, expressando ao mesmo tempo a intenção dos órgãos supra-estatais de difundir e promover internacionalmente a democracia e evitar a formação de Estados totalitários e opressores.

Parte-se desta afirmação para demonstrar a relevância em torno da democracia, principalmente por constituir-se como o caminho mais seguro para o fortalecimento dos direitos de cidadania, identificando a necessidade de políticas públicas coletivas em confronto com os interesses particulares de uma sociedade de consumo que não se rege pela vontade política, mas sim pelo desejo econômico. Bauman (2000) referencia a perda do sentido político e do bem comum – enquanto necessidade coletiva – e por isso assinala a importância de reafirmar a “*Ágora*” como ponto de convergência de interesses individuais conflitivos. No mesmo sentido, Zaoual (2003) remete ao sentimento de pertença presente nas comunidades tradicionais, que se mantêm ainda ligadas à tradição e que, progressivamente, vêm sendo substituídas por processos exógenos de modernização, despreocupados das

carências locais.

O final da Segunda-Guerra Mundial marca a propagação dos regimes democráticos como forma de evitar a repetição dos regimes autoritários e opressores vividos na primeira metade do século XX. Apesar das intenções da ONU que a pouco havia sido criada, as décadas posteriores ainda enfrentariam sérios problemas com regimes ditatoriais em grande parte do mundo do capitalismo tardio, ou dos países subdesenvolvidos. Some-se ainda o conflito existente entre o bloco hegemônico capitalista e o bloco comunista presentes na Guerra Fria e que discutiam a legitimidade de governos democráticos capitalistas assim como dos governos dos *soviets*.

Finalizado tal conflito e com a queda do regime comunista na República Soviética a democracia ocidental passa a ser difundida como o novo ideário da civilização, sem, em contrapartida, responder aos questionamentos propostos pelo Comunismo e sem criar os mecanismos que a legitimasse como a melhor forma de organização social.

O capitalismo sustenta-se então como o único modelo econômico a ser seguido, desconhecendo quaisquer outras formas democráticas anteriores, suas experiências e vivências. Ainda na primeira metade do século XX surge uma nova proposta de organização do Estado – o *Welfare State* – o Estado de Bem-estar social ou Estado-providência, intenta promover governos capitalistas democráticos e comprometidos com as necessidades e carências nacionais.

Em realidade, o *Welfare State* surge como uma resposta as crescentes demandas sociais presentes nos cenários políticos nacionais desde o final do século XIX, através das lutas trabalhistas por melhores condições de vida e de trabalho. Pontualmente pode ser compreendido como uma resposta das classes capitalistas ao fortalecimento das idéias socialistas e comunistas pela Europa. Assim, para evitar danos maiores, firma-se um pacto em torno do *Welfare State* para evitar a perda dos privilégios alcançados por aquela classe.

Referidas demandas da sociedade confirmavam – à época – a necessidade de uma revisão quanto à imposição do livre mercado sobre a sociedade, provocando a participação do poder estatal que passa a intervir de duas formas distintas: de um lado para conter as massas e manter os postos de trabalho e, de outro, para evitar o avanço comunista.

Embora a democracia fosse uma das bandeiras defendidas desde a formação

do Estado Moderno, somente durante as décadas de 1980 e 1990 é possível afirmar seu estabelecimento como necessidade comum a todos os povos. Porém, em virtude da inserção de políticas neoliberais que pretendem a desapropriação do campo político em favor de condutas econômicas a democracia resta desprovida de legitimidade, tornando-se apenas um lugar comum, vazio de conteúdo e de valor.

Se ao iniciar o movimento moderno ela tinha um caráter ideológico de proporcionar força política aos indivíduos comuns, no início do século XXI não passa de uma estrutura frágil que remete a um processo de repetição, ou em outras palavras, a tradição da democracia moderna é manter-se vazia a fim de evitar a participação da ampla maioria cidadã, relegando essa condição ativa para alguns segmentos ou grupos de poder que continuam a organizar a estrutura de poder do Estado em benefício próprio, numa espiral de corrupção. Rousseau afirma no início do Contrato Social que os homens nascem livres e por toda parte se encontram escravizados.

Passados mais de 300 anos, é possível propor o questionamento às luzes do século XVIII sobre a dimensão que a liberdade e a servidão dos homens atingiram ao longo do período. Não seria espantoso obter uma nova formulação que proferisse que o homem nasce e permanece escravizado por toda parte, por uma escravidão dissimulada e imperceptível, porém, mais profunda e que o mantém preso a um véu de ignorância.

1.3.1.1 Limites da democracia moderna

Os propósitos da democracia moderna, todavia, sofrem um conjunto de reveses, construindo-se como experiência de democracia esvaziada de cidadãos e de sentido, se baseia em procedimentos e representação retórica. Encontram-se porém, movimentos que se propõem a dar vida à prática política dos cidadãos e, participando da gestão e das decisões políticas, tornar a democracia, efetivamente, um poder do povo no seu exercício, e para o povo na execução de demandas.

O movimento inicia por um processo de transição entre um modelo de democracia representativa – elemento estruturante da modernidade e bandeira de destaque das sociedades contemporâneas ocidentais – em favor da democracia participativa – não procedimentalizada, mas, ao invés disso, preocupada em resgatar o espaço efetivo do cidadão na tomada de decisões que lhe causam

implicações em sua condição de indivíduo e que, conseqüentemente, interfere no processo coletivo.

Tal proposição resulta da necessidade de afirmar os indivíduos em suas diferenças e em suas similaridades, ou seja, potencializando o diálogo e a construção a partir de posicionamentos e desejos diversos, tendo em vista que o espaço de realização da democracia é o encontro dos diferentes, pois é impossível afirmar-se uma democracia homogênea.

Embora o termo democracia remonte ao governo do povo, é necessário compreender que desde sua formulação na Grécia o poder decisório esteve restrito a um seleto grupo de indivíduos que detinham efetivamente poder e que gerenciava os interesses coletivos a partir dos seus interesses e de sua classe ou casta.

A democracia grega, por exemplo, praticada em sua forma direta só era possível em virtude do restrito número de indivíduos considerados cidadãos gregos, governando-se por meio de assembleias gerais realizadas nas praças públicas, nas quais não participavam mais do que 10% da população total das Cidades-Estado, além do que, o contingente populacional destas cidades-estado era infinitamente menor do que se tem nas cidades contemporâneas.

Os governos democráticos gregos foram substituídos pela constituição de governos imperiais que pretendiam dominar amplos espaços territoriais. Essa organização imperial permanece presente até a Idade Média quando é substituída por fragmentados centros de poder presentes no Feudalismo e no sistema dominial. Com o enfraquecimento desse sistema e o surgimento dos Estados absolutistas inicia-se um processo que desencadeará na representação do poder.

As influências da Renascença sobre o Estado absolutista determinam o ressurgimento dos ideais da Antiguidade Clássica grega, atualizados para o novo contexto e por isso a democracia direta grega dá lugar a uma nova forma de ação política através da representação ou da democracia indireta. Essa característica é própria de um sistema que historicamente rompe com o poder absolutista, ou seja, de um sistema que nega o poder de um príncipe através da impessoalidade do poder que passa a operar-se de forma invisível.

A afirmação da democracia representativa como mais benéfica a todos tem sua base fundamental na tese moderna de que os homens em geral não têm a necessária capacidade para bem apreciar e, conseqüentemente, bem decidir os problemas políticos.

Assim, segundo esta compreensão, no interesse de todos os cidadãos, as decisões devem ser confiadas aos mais capazes, aos representantes do povo. Tal opção por transferir o poder de decisão para apenas uns poucos eleitos encontra vinculação direta com os ideais da classe burguesa em ascensão na afirmação de seus próprios interesses.

Segundo a compreensão de Bobbio (1992b), ideologicamente, a representação nasce da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar a escolha dos interesses coletivos, principalmente em virtude dos cidadãos comuns estarem muito presos à consecução de seus interesses particulares. Apresenta-se como uma forma de perpetuação do poder, baseada numa relação dissimulada, em que se nega a existência de controladores e controlados, e que por isso se expressa apenas por uma formalidade de representação.

Conforme afirma Bobbio (1992b), é necessário compreender que a democracia representativa vincula todos os grupos às decisões da maioria, mesmo que seja apenas a maioria daqueles a quem cabe decidir. O problema em acompanhar a eleição dessas decisões e das alternativas reais dispostas aos eleitos é que provocam a fragilidade do sistema e que permitem que os recursos e a própria gestão pública tornem-se, ao mesmo tempo, instrumentos para a corrupção e reféns dela.

Embora o discurso da representação seja evidenciar a busca por interesses coletivos e da Nação, é notória a utilização desses espaços para o beneficiamento de interesses particulares e de grupos específicos que assim se mantém no poder. Ou seja, os processos históricos concretos pesam e se estendem muito mais do que as doutrinas teóricas.

Em certa medida, um dos problemas que afetam a estrutura da democracia moderna se encontra no fato de que ela tornou-se sinônimo de representação e perdeu parcela do efeito revolucionário (OLIVEIRA, 2004), apesar de manter o princípio de soberania popular de que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. O que se pretende afirmar é que o ato de representação (ser a imagem de) tornou-se um movimento de delegação (transmissão dos poderes de) e dessa forma os vínculos entre os representantes e os representados acabaram por ser frágeis e inconsistentes, diante de uma estrutura que não se encontra facilmente aberta à participação (tomar parte em).

No cerne da questão sobre o descompasso entre a representação e a participação encontra-se o liberalismo que em um primeiro momento – revolucionário – promoveu a democracia com base no liberalismo político fundado por John Locke no século XVII. Posteriormente, já no século XVIII, distinguiu-se dela ao adotar uma perspectiva econômica, através de Adam Smith, formando-se então a *democracia liberal* destinada a assinalar o real triunfo da burguesia no século XIX. No primeiro movimento, marcadamente político, a democracia liberal pretende afirmar a superioridade do parlamento sobre o rei com base em um conjunto de liberdades e direitos conquistados pelos cidadãos.

Ocorre que a diferenciação entre a liberdade defendida e a igualdade almejada pela democracia tendem a se distanciar na medida em que os interesses liberais dos representantes começam a entrar em conflito com os interesses democráticos dos representados, ou seja, os representantes não representam a camada ampla que os elegeu, mas defendem interesses específicos de grupos ideológicos ou econômicos prolongando-se no poder. Essa escolha por qual interesse defender se torna injusta quando o lado da balança que pesa mais é, invariavelmente, o liberal-conservador expressão do poder econômico.

Outro fator que impõe limite a participação é o estabelecimento do Estado Liberal sobre um ordenamento jurídico positivo. É necessário ter claro que o positivismo, em certo sentido, representa avanços na conquista de prerrogativas diante do poder instituído ao longo de toda a história humana, e que a Era dos Direitos – para utilizar a expressão de Bobbio (1992a) - demonstra um compromisso da humanidade no sentido de evitar uma vida aprisionada apenas a deveres e a opressão.

O que se pretende afirmar, porém, é que a organização social sob o manto de um ordenamento jurídico positivo tende a limitar todo o poder à lei do Estado, relegando os costumes e os valores éticos e morais a um segundo plano de atuação. Assim, a legitimidade do ordenamento jurídico que obriga e vincula as práticas e a vivência dos cidadãos está descrita apenas pelas leis e não mais assentada na vontade ou compreensão popular. Ao inverter esse pólo de vontades, a legalidade aproxima-se da legitimidade a ponto de confundir-se com ela, tornando legítimas as ações estatais realizadas nas regras da lei, sem o necessário juízo de valor coletivo e social. As leis passam a valer por serem leis, legitimando-se em si mesmas.

Neste sentido, Chauí (2004) sinaliza que a definição democrática liberal tende a limitar a eficácia e a legitimidade da democracia, reduzindo-a apenas a um regime de lei e de ordem que garante as liberdades individuais. A partir disso, uma boa democracia torna-se sinônimo de um regime político eficaz, baseado na idéia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais, ficando assim, restrita aos representantes.

O século XX não consegue estabelecer um padrão democrático prolongado em virtude dos acontecimentos mundiais que o sinalizam, entre os quais se destacam as duas grandes guerras, os regimes ditatoriais além de outros conflitos menores. Somente ao final da Guerra Fria¹², conforme já assinalado, se vislumbra possível à democracia almejar tornar-se universal¹³.

Paradoxalmente, o final da Guerra Fria assinala um processo de reafirmação das concepções do liberalismo econômico através do projeto neoliberal levado a cabo pelo Consenso de Washington¹⁴ e suas diretrizes, tais como a redução das despesas públicas, a privatização das empresas estatais, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior.

A referida proposta de caráter eminentemente neoliberal pretende romper com o conjunto das conquistas sociais constituídas em direitos para os cidadãos, contando com a intervenção do Estado, em defesa da supremacia do mercado para a resolução dos problemas da sociedade. A proposição da Sociedade liberal buscava defender a idéia de individualismo e a necessidade de combater o avanço socialista sobre as sociedades ocidentais. Desta forma, o planejamento estatal deveria ser esvaziado de qualquer sentido paternalista ou de reserva de domínio por

¹² O período conhecido como período da Guerra Fria, se estende do pós-segunda guerra mundial até o final da década de 1980, quando surge o consenso de Washington. As características deste período consistem na formação de blocos econômicos e políticos a partir da ideologia Comunista e anticomunista, coordenados respectivamente pela URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e EUA - Estados Unidos da América.

¹³ Observe-se, porém, que a universalização da democracia não significa que todos os países caminhem nesta direção, mas apenas que há um consenso em torno do valor da democracia como sendo o melhor modo de governar a sociedade.

¹⁴ Consenso de Washington, formulado em 1989, na cidade do mesmo nome, também identificada como a decisão do neoliberalismo, é um conjunto de medidas econômicas tomadas por órgãos do mundo econômico e alguns economistas, como regras básicas a serem adotadas para a política econômica internacional. Todos os órgãos ou governos que viessem a estabelecer relações com qualquer destes deveriam adaptar-se a tais decisões.

parte da administração estatal, que descentralizaria suas funções, relegando-as ao mercado e seus agentes, livres para concorrerem entre si.

No plano prático, o neoliberalismo procurou esvaziar a autonomia estatal, patrocinando o avanço dos interesses das multinacionais e das transnacionais, em desrespeito as conquistas políticas e sociais dos países. Ao assumir a cartilha neoliberal propostas por organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, os governos comprometeram-se com um conjunto de mudanças estruturais em suas economias, baseados principalmente no corte de gastos sociais que eram propagados como sendo regalias.

É correto afirmar ainda, que os cortes levaram em conta as realidades de cada Estado, principalmente pelo fato de muitos países não terem conseguido, ao menos, alcançar determinados níveis de condição de vida. Porém a face mais evidente destas políticas, é representada pela capacidade de tomada de recursos dos órgãos de financiamento internacionais, seguida de um processo de privatizações da grande maioria das empresas estatais, passando estas para o controle privado.

No atual processo do liberalismo econômico, na chamada economia de mercado, constrói-se um "salve-se-quem-puder" e como afirma Santos (2002, p. 45):

a volta do canibalismo, a supressão da solidariedade acumulando dificuldades para um convívio social saudável e para o exercício da democracia, enquanto esta é reduzida a uma democracia de mercado e mesquinhada com eleitoralismo, isto é, consumo de eleições. Na esfera da sociabilidade, levantam-se utilitarismos como regra de vida mediante exacerbação do consumo, dos narcisismos, do imediatismo, do egoísmo, do abandono da solidariedade, com a implantação galopante de uma ética pragmática individualista.

Embora o neoliberalismo e os processos de globalização do final do século XX não sejam sinônimos, ambos fenômenos se interligam e se reforçam. Nesse sentido, o que ocorre é uma validação das políticas neoliberais, promovidas pelos processos de globalização, principalmente pelo desejo universalizante do neoliberalismo em transformar o mundo em um grande mercado.

Esta prevalência do poder econômico sobre o poder político tende a ser cada vez mais agressiva, determinando o enfraquecimento do poder do Estado com outros atores, o que acaba por determinar a fragilidade na articulação de políticas públicas nacionais e locais, ao mesmo tempo em que não consegue estabelecer um ordenamento jurídico legítimo e de real efetividade, que encontre respaldo na

vivência da população. Em outras palavras, a perda do sentido da política provoca a perda de legitimidade, dos valores que determinam a existência de uma nação.

Porém, é importante lembrar que os problemas existentes no seio de grande parte das nações não é um fruto da globalização, mas o resultado de um processo predatório promovido em nome da modernidade. Nesse sentido, a globalização, e, mais marcadamente a globalização da economia, acelera os processos de empobrecimento, de insegurança e de incerteza, resultando em uma sociedade do risco, conforme lembra Beck (2002)¹⁵.

O resultado para a democracia é um esvaziamento político presente no interior dos Estados, provocado principalmente pela falta de identificação de uma luta ou desejo nacional ou do grupo, visto que os processos globais da cultura, orientados pelo mercado, produzem um sentimento cultural de negação do local em favor de uma cultura estrangeira. Essa falta de identificação com o local, transposto para a esfera política é muito bem referenciada por Bauman (2000) ao ressaltar a necessidade de revitalizar a ágora, enquanto espaço de discussão pública sobre os problemas públicos.

A massificação da cultura desvirtua os sentidos e sentimentos do que é um bem público, privatizando as condutas e promovendo comportamentos padronizados que não retomam um conteúdo mínimo de comunidade. Como resultado dos novos padrões culturais, a política resta deslegitimada e enfraquecida.

Como resultado, as políticas nacionais acabam por determinar um número invariável de políticas exógenas que não guardam sentido com as carências internas dos Estados. Nesse sentido, a representação política moderna esbarra em um bloqueio econômico externo que não permite eleger prioridades e necessidades da base representada.

Mais que isso, os espaços de tomada de decisão tornam-se tênues ao se articularem primordialmente através de decisões técnicas, cuja racionalidade está arraigada em pressupostos tecno-burocráticos criados pelo Estado, e não em pretensões políticas dos cidadãos (KLIKSBURG, 1998). Esses espaços decisórios fragmentados, e por isso, dispersos, acabam por ser imunes ao olhar do cidadão, que não consegue realizar um controle público do poder.

O Estado de Direito forjado historicamente com pretensão de auto-

¹⁵ Conforme Beck (2002), sobre a sociedade de risco como produto da sociedade moderna, se tratará em item específico mais adiante neste trabalho.

organização em determinados limites territoriais, agora se desterritorializa, aprofundando no cidadão um sentimento de não pertencimento, porquanto ele percebe que as decisões referentes a sua vida social, econômica e política da comunidade na qual está inserido, são decisões tomadas a milhares de quilômetros de distância, sem as menores possibilidades de interferência, portanto desconectas das suas necessidades do dia-a-dia.

Sob esse mesmo prisma é importante destacar as intenções das proposições do Banco Mundial e do FMI no que diz respeito a uma agenda democrática participativa, pois marcadamente constituem-se em intervenções que buscam favorecer grupos supra-estatais de caráter internacional e que formalizam e controlam os processos através de cartilhas e diretrizes que relegam a participação a um segundo plano disponibilizando uma margem ínfima de atuação dos poderes locais, dentro do plano de desenvolvimento de cada país.

Outro fator importante e que se constitui como obstáculo a democracia é a complexidade da sociedade, que determina diferentes e múltiplas demandas ao Estado, exigindo então que este reorganize sua estrutura e funcionamento a fim de atender a estas demandas, ao mesmo tempo em que surgem novos direitos que também necessitam da tutela do Estado para sua efetivação.

Conforme assevera Martins (2002, p. 151)¹⁶, “chegamos ao final do século com o débito moral de, provavelmente, duzentos milhões de pessoas vivendo sob distintas formas de cativeiro no mundo”. É o reaparecimento da escravidão no mundo, com a re-criação de formas não contratuais, portanto injurídicas, de emprego da força de trabalho.

Se de um lado o Estado de direito é a sociedade do contrato, de outro, as relações de trabalho deveriam ser a expressão prática daquele estado, garantindo os direitos que constituem o sentido e o conteúdo de tal estado de direito. Todavia, não é o que se observa.

Resta, pois, avançar no sentido de construir uma democracia de ação, de efetivação dos direitos juridicamente previstos, fortalecendo o sentimento de comunidade superando fronteiras espaciais provocando constantemente novas práticas políticas e assegurando seu compromisso com a liberdade e com os direitos

¹⁶O autor questiona a capacidade da sociedade moderna de responder as demandas básicas, expondo as faces da exclusão e da pobreza no atual estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista (MARTINS, 2002).

humanos. Do contrário, não proporcionar e defender a centralidade humana nas relações sociais significa romper com o valor democrático do acordo moral da sociedade moderna, o que em última análise debilita e enfraquece o próprio Estado.

Há, pois, uma quebra de credibilidade no procedimento democrático representativo previsto na lei. Uma lógica de acumulação individual que potencializa e exclusão e exorta para a discussão de causas coletivas, procurando corrigir as desigualdades sociais através da consolidação democrática e constitucional. Chauí (2004, p. 24) muito bem indica o caminho ao afirmar que “a democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos.”

1.3.2 A democracia direta como resgate da cidadania

1.3.2.1 Recuperando os sentidos da democracia

Afirmar a democracia participativa significa em primeiro lugar retomar o próprio conteúdo da democracia e sua pragmaticidade, pautadas nas realidades históricas nacionais, mas guiadas pelo mesmo prisma democrático.

Concorda-se com Kliksberg (1998) ao afirmar a necessidade de redimensionar o Estado, trabalhando diretamente sobre suas estruturas organizacionais, para tornar sua gestão eficiente e incorporar técnicas modernizantes. Em outras palavras, transformar a burocrática máquina estatal em um referencial de gestão eficaz, que se utiliza tanto de um aparato tecnológico eficiente quanto de recursos humanos pautados por um princípio ético de valorização da *res publica*. Assinala Kliksberg (1998, p. 70) que a participação é estratégia mestra para o redesenho da gestão dos interesses sociais, afirma:

gerar sustentabilidade a médio e longo prazos, é um teste crítico para se determinar o real sucesso da gestão social. Sem ela os projetos não conseguem metas duráveis, e são, por conseguinte, ineficientes. [...] o envolvimento pleno da comunidade nos projetos vai facilitar e promover o desenvolvimento de capacidades próprias imprescindíveis para se poder pensar em sustentabilidade. Por outro lado a participação ampla da comunidade, permite que se enfrente alguns dos problemas estratégicos antes colocados quando se analisou a descentralização. Uma descentralização para os municípios com ativo envolvimento da comunidade, facilitará que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivas e fechará a porta para seu desvio por grupos de elites locais.

Como alternativa para a efetivação da democracia pretendida, o desafio é superar a legalidade e a própria formalidade da democracia representativa. Trata-se de produzir mecanismos, conforme refere Morin (2004), que permitam a participação dos sujeitos, principalmente pelo fato da burocratização e sua ausência de iniciativa gerar uma irresponsabilidade por parte da gestão pública, refletida em uma obediência passiva dos órgãos executores, e, por conseguinte, favorece a desorganização e a corrupção.

Sob esse aspecto é importante assinalar a compreensão de Wolkmer (1995) que, na mesma linha, afirma existir uma indiscutível necessidade de se “desenvolver uma teoria crítica e alternativa do Estado” que leve em conta a capacidade, os objetivos e a natureza do homem. Para isso será necessária a concepção de Estado que instrumentalize e garanta uma democracia participativa, uma mudança de mentalidade e uma transformação nas relações convencionais entre Estado e Sociedade Civil (relações de poder e relações de classes) priorizando, de uma vez por todas, as necessidades e capacidades humanas essenciais (KLIKSBURG, 1998).

Portanto, as profundas mudanças na geopolítica, geoeconomia e tecnologia, não podem sinalizar a perda do sentido democrático, mas por outro lado, devem reafirmar o compromisso na construção e manutenção do humano em suas relações. Isso significa, em última análise, que o Estado deve assumir um pensamento contemporâneo e determinar-se também pela gestão de novas tecnologias, assumindo funções que não faziam parte de seus papéis, ao mesmo tempo em que os cidadãos passam a gerenciar e participar efetivamente de assuntos até então centralizados exclusivamente pelo Estado.

Uma postura madura do Estado, nesse sentido, pode afirmar a conscientização de uma sociedade comprometida com a questão democrática e liberta de uma postura paternalista de um Estado fraco. Significa promover novas formas de interação entre governo e sociedade, identificando os pontos que estimulam os cidadãos a participar e incorporar a participação como prática cidadã ao cotidiano dos indivíduos.

As possibilidades d'essas mudanças ocorrerem dependem da capacidade de articulação dos sujeitos coletivos com presença na cena pública, fortalecendo a representatividade das organizações e sua interação com o governo através dos canais de governança democrática. (SANTOS JR, 2004, p. 41).

Propostas de adoção de instrumentos de democracia direta, como é o caso das experiências de orçamento participativo, surgem como alternativas as inúmeras e constantes tentativas de reformular as estruturas do Estado e as práticas de desenvolvimento de políticas públicas que falham ao centrar tais ações no aparelho estatal, promovendo a idéia de que a figura do Estado é que é democrática, na qual a participação é, repetidamente, uma oferta estatal.

Experiências como o Orçamento Participativo estabelecem a quebra do paradigma burocrático centralizador, principalmente por provocar mudanças que expõem a gestão pública, ao mesmo tempo em que abre um canal de comunicação bilateral que responsabiliza e interage com os cidadãos, ou seja, não se refere a um canal de comunicação ofertado pelo poder público, mas no amadurecimento do movimento social que clama por direitos, que entra na disputa dos recursos historicamente absorvidos por grupos sociais privilegiados, entranhados nos espaços do poder política e economicamente.

Para que se possibilite a participação, tais canais devem estar abertos à população, rompendo com procedimentalismos e formalismos excessivos que impedem a dinâmica da participação, pois a sociedade não se movimenta através de procedimentos estanques. Essas práticas tendem a criar caminhos distintos e afastar os cidadãos que não conseguem acompanhar os trâmites estabelecidos, fortalecendo a noção de espaços decisórios restritos, não disponíveis ou viáveis a população. Em outras palavras, a organização legal burocrática dificulta a participação direta e a escolha de prioridades reais da população.

Conforme assevera Morin (2004), a burocracia nesse aspecto caracteriza-se exclusivamente pelo caráter legal das normas, caráter formal das comunicações, divisão do trabalho, impessoalidade no relacionamento, hierarquização da autoridade, rotinas e procedimentos, competência técnica e mérito, especialização e profissionalização da administração.

As dificuldades que decorrem desse processo podem ser destacadas como: internalização das normas, excesso de formalismo e papelório, resistência a mudanças, despersonalização do relacionamento, categorização o relacionamento, superconformidade, exibição de sinais de autoridade, dificuldades com clientes (cidadãos). A partir disso, Morin (2004) assinala que a especialização da burocracia degenera a administração ao mesmo tempo em que fragiliza os laços de responsabilidade.

Assim, cria-se um distanciamento entre o agente do Estado e o cidadão ocasionando a perda de sentido de tais relações, produzindo um cidadão descaracterizado, que se esgota no desempenho de uma função burocratizada, ou seja, aproxima-se mais à figura de um expectador à de um cidadão agente de mudança.

Acontece que essa estrutura promove a manutenção e a continuidade de grupos específicos que organizam a gestão democrática para atender a seus próprios interesses, deslocando as demandas sociais para outra esfera, na qual toda ação estatal é compreendida como uma proposição assistencialista, transformando os indivíduos em vítimas da submissão política que prolonga os sistemas de dominação.

Verifica-se também que essas práticas ocorrem mais marcadamente naquelas comunidades e sociedades que não alcançaram níveis elementares de condição de vida (saneamento, acesso à saúde e educação, entre outros), o que se traduz em uma situação mais grave, pois são essas comunidades precárias que mais necessitariam de um espaço para evidenciar suas prioridades e necessidades, construindo também seu ideal de vida e de cidadania. Ao contrário, são facilmente manipuladas por um poder exercido de forma autoritária e centralizada, que as impede de conquistar prerrogativas elementares da cidadania e almejar condições humanas de existência.

A questão então é saber como gerar espaços de participação cidadã e discussões em locais que não permitem isso?

Muito lúcido, nesse aspecto o entendimento de Vilas (1991, p. 17), para quem

poner énfasis en la respuesta a las demandas básicas de las mayorías populares, y diseñar a partir de esa respuesta una nueva matriz de articulaciones e interconexiones de producción, acumulación, inversión y consumo, no implica necesariamente suscribir una estrategia de 'desenganche' y 'olvidar-se' del sector externo, y en concreto la capacidad de exportación, a las necesidades de importación ligadas a un reenfoque de la economía a partir de las demandas básicas de las masas populares. Un reenfoque que involucra profundas alteraciones en las relaciones de poder y, sin dudas, una profunda democratización de la economía y de las políticas y estrategias de desarrollo.

A partir desses pressupostos pode-se afirmar a organicidade do Estado que em um esforço dialético com seus cidadãos consegue transformar-se e redefinir-se, garantindo assim novas instâncias e fóruns de gestão pública para os cidadãos. Importante compreender que essa gestão não se afasta do mercado, mas trabalha

de forma sinérgica com todos os complexos setores sociais através de ações convergentes.

Kliksberg (1998, p. 45) denomina esse conjunto de ações como a conformação do que se poderia chamar um “Estado inteligente”, ou seja, “um Estado concentrado em funções estratégicas para a sociedade, com um desenho institucional e um desenvolvimento de capacidades sociais e gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência.”

No mesmo sentido, as articulações dos planos, econômicos e sociais demandam pensar e agir de forma integrada e na produção de um resultado comum, especialmente na capacidade de gerar respostas aos principais problemas enfrentados pelos cidadãos.

O desenvolvimento econômico deve ser uma das metas do Estado, porém, sempre associado ao campo social, político e cultural, primando pela responsabilidade socioambiental. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável contemporaneamente não se restringe apenas a questão ambiental ou de racionalização de recursos naturais, mas, além disso, caracteriza-se por uma complexidade de responsabilidades que objetivam, conjuntamente, garantir a existência e a sobrevivência do ser humano, sem descuidar de aspectos sociais, culturais, religiosos, econômicos e políticos. Trata-se, pois, da necessidade de uma nova postura ética no sentido da superação da racionalidade econômica e a construção de uma nova racionalidade, no dizer de Leff (2006), uma racionalidade ambiental, que articula saberes e respeita diferenças.

Assumindo um compromisso ético com os demais seres humanos, a sociedade que se pauta pela democracia participativa propõe o resgate de um processo revolucionário em busca de uma sociedade, mais livre, mais igual e mais justa, como garantia de vida com qualidade para toda a humanidade.

Para alcançar essa finalidade deverá promover iniciativas que vinculem ações dos atores sociais básicos (KLIKSBERG, 1998), como as empresas privadas, os sindicatos, as universidades e a sociedade civil em todos os seus âmbitos, procurando orientar as ações na busca verdadeira por superar as graves desigualdades sociais presentes hoje. Torna-se relevante afirmar a constituição de uma democracia em âmbito mundial, que mundializa não somente os mercados econômicos, mas as conquistas tecnológicas e sociais na luta contra as desigualdades de renda e de possibilidades, que só fazem acelerar os quadros de

pobreza e fome pelo mundo.

Tais propósitos tornam-se viáveis no espaço local, sem desvincular-se da dimensão regional e internacional, necessitando, entretanto, de um propósito político que não se transmite via papalórios e procedimentos, mas da sensibilidade e da perspicácia, do desejo de gerar espaços com qualidade de vida, com inclusão social, tolerância e a garantia dos direitos universais.

Este conjunto de valores presentes nas experiências de democracia participativa, precisa ultrapassar os limites dos círculos acadêmicos e teóricos de lideranças internacionais, círculos de importantes contribuições para o fortalecimento das experiências de democracia participativa, entretanto, trata-se de articular mais e mais campos políticos comprometidos com a participação efetiva dos cidadãos, como caminho para fortalecer a democracia.

1.3.2.2 A participação direta nas políticas públicas: os ensinamentos dos orçamentos participativos

Alguns campos merecem aprofundamento do debate como reconhecimento de etapas de dificuldades vivida e hoje superadas pelas experiências de Orçamento Participativo - OP. A primeira delas é, sem dúvida, a de que o OP é uma alternativa concreta e viável frente ao desgaste da democracia representativa, “democratizando” a democracia e tornando-a efetiva.

Outro campo de visíveis avanços é a relação entre poder Executivo e poder Legislativo, por vezes, campo de disputas e configurando conflitos, decorrentes dos receios dos legisladores de que haveria uma “invasão” do campo das atribuições legislativas precípuas das câmaras de vereadores, o que tem se mostrado improcedente, pois se trata apenas de ampliação dos espaços democráticos e não de supressão ou sobreposições de papéis constitucionalmente previstos.

Ao mesmo tempo, não é possível pensar o Orçamento Participativo com um regramento total como foi proposto em algumas gestões municipais. Pois, o propósito de desburocratizar e radicalizar na aproximação entre os espaços públicos de decisão e a efetivação das políticas decorrentes dos investimentos de orçamento, estabelecem, na verdade, maior responsabilidade ao poder Executivo, que precisa responder positivamente com as realizações, para não frustrar os propósitos do OP e o próprio interesse da comunidade.

Igualmente desafiadora é a necessidade de passar da visão restritiva do OP como espaço de deliberação de investimentos, para incorporar as políticas públicas de nível local, e a partir disso, em sua abrangência, consolidar a gestão democrática. Os espaços de participação proporcionados pelo OP caracterizam-se não apenas enquanto conselhos que possuem caráter representativo e que cumprem papel significativo na formulação das políticas locais, mas, muito além disso, suas ações e decisões aprofundam o sentimento de participação, de pertencimento e qualificam o entendimento por parte da comunidade no que se refere aos direitos dos cidadãos, mas especialmente sobre as competências e responsabilidades do poder local.

Nesse aspecto, o que ocorre não é uma aproximação entre deliberação do OP e políticas locais, mas a convergência entre ambos, tornando o planejamento e as políticas públicas mais eficazes na própria deliberação do OP, amadurecendo e aprofundando o próprio sentido democrático.

Outro fator relevante em relação ao OP é sua intrínseca necessidade de estímulo ao debate, pois, marcadamente, estabelece debates concorrentes com os movimentos sociais distintos da sociedade, provocando a discussão sobre os temas da vida das pessoas. Vale lembrar que, embora o capital social não seja o foco principal desta pesquisa, existe uma relação de cumplicidade entre este e o OP, embora surjam abalos entre tais espaços, principalmente pelo fato do OP, na maioria das vezes, qualificar a relação do próprio capital social.

A partir de tal afirmação, é relevante questionar sob quais condições os processos de OP valorizam e permitem a expansão do capital social e o fortalecimento da sociedade civil, como ator empoderado, para decidir ela mesma sobre suas prioridades e seus investimentos?

Uma reflexão sobre as múltiplas dimensões do OP certamente permite amadurecer e consolidar avanços da democracia participativa, todavia, para estabelecer uma organicidade no debate sobre as experiências em análise, no presente intercâmbio de estudos, com a finalidade de qualificar o estudo, utiliza-se como referência a Declaração de Málaga, a partir da qual se estabelece um conjunto de condicionantes, como medida para podermos referenciar os processos locais como efetivamente democráticos e participativos.

A Declaração de Málaga/Espanha¹⁷, conforme é conhecido o conjunto de conclusões dos prefeitos de cidades que desenvolvem processos de Orçamentos Participativos e membros do grupo de trabalho conhecido como FAL – Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social, criada em Nairobi, com o propósito de diferenciar as boas práticas de Democracia Participativa e Orçamentos Participativos, sugerem um conjunto de fatores para orientar a quem queira efetivamente comprometer-se em desenvolver cada vez mais a gestão local com forte compromisso com a Democracia, para que, querendo adotem um conjunto mínimo de compromissos condicionantes.

Trata-se de um compromisso das autoridades locais na construção da Democracia Participativa, frente a deterioração institucional e cidadã promovidos pela globalização neoliberal. Também o processo de individualização e isolamento gerado no atual momento histórico do neoliberalismo, onde o espaço local muitas vezes passa a atuar no interesse de grupos econômicos ou mesmo da macroeconomia, faz-se necessário ampliar o compromisso com a cidadania, bem como compromissar as instituições públicas no resguardo dos direitos dos cidadãos e na proteção à qualidade de vida das pessoas.

Igualmente a declaração reconhece no espaço local a Democracia Participativa como espaço privilegiado de construção da cidadania ativa e que esta acontece mediante um processo construído no dia-a-dia, bem como, um instrumento articulador de outros espaços de planejamento das políticas locais.

Segundo lembra Cabannes (2005, p. 45), referindo-se a experiência de Porto Alegre:

o OP não é o ápice de uma tecnologia supostamente eficiente, muito menos uma mágica instrumental para o exercício eleitoral. Não se trata de imprimir uma marca popular, ou populista, em uma gama de opções decididas de cima para baixo. Ao contrário, o OP é, de um lado o desdobramento de lutas populares de mais de trinta anos, que agora encontram um espaço público para seu processamento político, de outro, é um instrumento de justiça social em três dimensões: tributária, distributiva e política. (livre tradução do autor).

No sentido da capacidade distributiva do processo de OP, refere o mesmo autor que “se trata efetivamente de estabelecer discriminações positivas e dar mais

¹⁷ Sobre os itens da Declaração de Málaga, será realizada uma análise onde se reflete cada um dos pontos levantados na referida declaração buscando balizar, para contrastar as experiências locais que fazem parte do presente estudo.

justamente para quem tem menos” (CABANNES, 2005, p. 53). O campo social acaba privilegiado, dada a flagrante condição de necessidade vivida pela população mais carente que tem no OP um canal direto de decisão. Assim, áreas como água e saneamento básico, pavimentações, iluminação pública, saúde, assistência social, escolas e creches, entre outros temas, passam a compor o conteúdo central das políticas públicas.

Ainda no mesmo sentido pode-se afirmar que ocorre uma inversão de prioridades, ao estabelecer políticas sociais prioritariamente, enquanto historicamente os investimentos eram decididos no interesse de grandes empreendimentos.

Igualmente o OP rompe com os espaços representativos tradicionais e hierarquizados, especialmente por abrir novos espaços públicos (plebeus) como as federações, associações, sindicatos entre outros. Trata-se pois, de “abrir espaço de poder a quem nunca teve espaço, dando mais poder político a quem menos poder econômico tem.” (CABANNES, 2005, p. 48).

Os desafios da proposta de OP avançam à medida que a “cidade básica” se concretiza nas conquistas da água, saneamento, pavimentação, transporte e regularização fundiária, educação, saúde e assistência social pública, passando a reivindicar um segundo grupo de direitos que o autor denomina de “cidade necessária” no planejamento da cidade no que se fez e nas carências que ainda existem, avançando para as novas fontes de exclusão social, como, geração de renda, emprego e segurança.

Realizada esta trajetória do debate sobre a democracia, seus limites, seus avanços, além de um rápido olhar para os aprendizados do Orçamento Participativo, caberá relacionar com os objetivos do presente estudo, porquanto, trata-se de abrir o debate sobre a consolidação do OP como processo de melhoria da eficiência e da eficácia da gestão pública, consolidando a participação cidadã como elemento fundamental na conquista destes resultados.

1.4 A atuação do Estado pela efetivação da cidadania e o socioambientalismo

1.4.1 *As muitas faces da exclusão socioambiental urbana*

As análises da estratificação social brasileira apontam para o acesso desigual aos bens naturais e aos espaços construídos, a elevada produção de riqueza e a injusta distribuição. A injusta distribuição dos resultados do desenvolvimento econômico, gera um quadro social contraditório, concomitantemente de luxo e miséria. Conforme assevera Martins (2002, p. 14):

[...] a novidade da chamada exclusão social é a sua velhice renovada. O que deve preocupar é que ocorra nos dias de hoje, nos tempos da sociedade moderna, na sociedade da igualdade social e da contratualidade, na era da globalização econômica. E, portanto, na era de enunciadas oportunidades igualitárias e democráticas de inserção social e de participação política.

As muitas faces da exclusão convivem no mesmo espaço, revelando as adversidades da iníqua distribuição da riqueza.

Martins (2002, p. 44) ainda afirma que:

a exclusão social se situa no plano da vivência e, sobretudo, da sobrevivência. Não pode ser percebida senão como ativo empenho de negá-la e de mascará-la, na consciência teatral clara de que é algo que pode ser reconhecido como algo que não se quer reconhecer.

No mesmo sentido assevera Santos (2000) que o processo de desenvolvimento neoliberal, ou se preferirmos designar a partir de sua mais clara manifestação, a globalização, tem se manifestado para a grande maioria da humanidade, como uma "fábrica de perversidades".

A nova ordem apresentada como capaz de homogeneizar o planeta, chamada mercado, determinando através das informações e da financeirização do processo produtivo, que ele, mercado, pode garantir a concretização de uma maior justiça social.

Os resultados deste processo não poderiam ser piores:

O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas

enfermidades como a AIDS se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como o egoísmo, o cinismo e a corrupção. A perversidade sistêmica que está na raiz desta evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada, aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização. (SANTOS, 2000, p. 19).

O modelo de desenvolvimento articula um discurso de encolhimento do Estado, mas por outro lado, nunca houve tamanha interferência no mundo privado, atendendo os reclames do mundo financeiro.

Boneti (1997) defende que a exclusão gerada pela implementação das políticas públicas não é um efeito inesperado. Para esse autor, políticas públicas geram exclusão social como estratégia de desenvolvimento. A exclusão deixa, portanto, de aparecer como efeito inesperado e apresenta-se como efeito esperado, deliberado da formulação de políticas públicas.

Dessa forma, o mesmo autor afirma que:

[...] a exclusão não pode ser associada ao resultado não previsto pelo planejamento do desenvolvimento econômico [...] porque, além da conjugação de interesses econômicos que se inserem no âmbito da produção econômica, a modernização, tal como ela é posta em prática a partir dos princípios do paradigma dominante. (BONETI, 1997, p. 48).

A possibilidade de tratar a exclusão como resultado esperado das políticas neoliberais é uma matriz interessante para entender os processos, mecanismos e estratégias que promovem a exclusão no processo de implementação das políticas públicas. Dentro dessa perspectiva, o Estado “apresenta-se como o primeiro agente promotor da exclusão, à medida que privilegia a inclusão de novos atores na produção, os que se dedicam à produção tecnicizada.” (BONETI, 1997, p. 48).

O quadro social é dramático para um número cada vez maior de pessoas, colocadas para fora até mesmo do grupo social que pode ter direitos, constituindo grupos sociais a margem do processo produtivo e que passam a se comportar como tal. E estando fora do processo produtivo estão igualmente fora da capacidade de reivindicar direitos de cidadania que lhe cabem, conforme disposições legais e que a própria Constituição garante.

Frente a este quadro é oportuno perguntar-se: qual o grau de exclusão é possível suportar, sem que a democracia esteja comprometida?

A pergunta não pretende ser afirmativa de que um certo grau de exclusão possa ser tolerado pela democracia, mas ao contrário, por entender-se que a forma democrática de organização do Estado é totalmente incompatível com qualquer índice de exclusão, e que portanto, o Estado que se pretende Democrático, deve, necessariamente, estabelecer uma luta clara e objetiva no sentido de erradicação das formas de exclusão, especialmente aquelas de caráter socioeconômico, porquanto passíveis de solução, mediante medidas de governo.

Para ilustrar, veja-se o caso das contas bancárias, que além de representar uma comprometedor expressão da limitação do poder de compra, e a grande maioria da população não dispõe de conta bancária, representa suposto crédito, mas mais ainda, muitas vezes esta imposição de comportamento feita pelo mercado financeirizado, leva camadas da população a sacrificar parcela do próprio orçamento para a manutenção de uma conta bancária, sem que isso lhe garanta na prática alguma vantagem econômica.

Sobre este mesmo enfoque Ianni (1997) exemplifica com o cartão de crédito, mostrando como está se produzindo um padrão de cidadania que agrada o mercado, dando outra centralidade para a própria cidadania.

O cartão de crédito torna-se, de fato e de direito, no cartão de identidade e cidadania de muitos, em nível nacional e mundial. A credibilidade do passageiro, viajante, turista, consumidor, cliente ou outra modalidade de intercâmbio e circulação social, está relacionada à carteira de identidade, ao título de eleitor, à carteira de trabalho, ao passaporte e ao cartão de crédito. Em praticamente todas as partes do mundo esses outros documentos ou signos, entram no processo de caracterização ou qualificação do indivíduo, juntamente com a idade, sexo, cor, língua, religião e outros signos. O que ocorre no mundo contemporâneo, e em escala acentuada e generalizada, é que o cartão de crédito torna-se o principal documento de identidade, credibilidade ou cidadania. O cartão de crédito torna o seu portador cidadão do mundo, mas enquanto consumidor, alguém situado no mercado. (IANNI, 1997, p. 24).

Entre outras características deste processo de globalização Ianni identifica ainda estar ocorrendo uma profunda alteração do que chama de "*sistemas políticos nacionais*", num processo de interdependência e de cadeias próprias, onde são tomadas as decisões, levando a questionar a representatividade, a confiabilidade e o próprio poder de Estado. Estes aspectos, juntamente com as alterações resultantes desta interdependência, na economia, no mundo da política, da cultura, da

organização militar, da origem e fundamento das leis¹⁸, mudando o alcance e a capacidade regulatória do Estado.

Sendo assim, está em causa uma crise do princípio da própria soberania nacional, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, além de uma forte redução da importância das forças sociais internas, no que se refere organização e as diretrizes do poder estatal, tornando os países solo fértil para a consolidação da globalização.

Nenhuma dimensão é mais central para analisar o processo de globalização do que é a economia e do mercado de trabalho.

Da economia temos resultados perversos, dada a grande concentração das riquezas, como resultado do desenvolvimento do capitalismo, agora como se o mundo fosse um único lugar e ele, capital, opera e dita às relações sociais. Acentuam-se, portanto, as diferenças entre os que têm e os que não têm bens, num conseqüente aumento das desigualdades sociais, e inchamento das fileiras dos excluídos, que não tem acesso aos direitos fundamentais, especialmente econômicos e sociais.

O desenvolvimento do capitalismo com novas tecnologias, re-configura o mercado de trabalho, resultando numa diminuição dos espaços de trabalho e, igualmente, se transformando em fator de exclusão social.

Neste aspecto a exclusão tem um caráter destruidor extremado. Os indivíduos ficam de fora do mundo do consumo, da produção, e todas as formas de inclusão social. Esta situação gera um grupo social totalmente desprovido de direitos, ou no dizer de Arendt (2002) "sem direito a ter direitos", forma suprema de exclusão. Considerando, pois, as dimensões política e social de exclusão, a dimensão política é primária, sem a qual não se chegará a dimensão social, porquanto, pertencer a uma nação, fazer parte de um povo, Ter um vínculo legal com um Estado de Direito é primordial para que realizem os demais direitos sociais, econômicos e culturais.

Este quadro mostra claramente que a exclusão social produzida no modelo atual, gera pouquíssimas possibilidades de retorno ao mundo produtivo, daqueles uma vez aliçados do processo de produção por longo tempo, e mesmo que seja contrário a qualquer racionalidade, é de se afirmar que estamos gerando um grupo

¹⁸ O acesso ao mercado por parte dos países se dá a medida que cumprem as famigeradas cartilhas do FMI e Banco Mundial, como o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe as normas de onde, como e quanto gastar, retirando totalmente a autonomia dos países para organizar as suas políticas públicas e sociais.

social, cuja sobrevivência está diretamente ligada a transgressão da lei, no cometimento do delito.

Um contexto social inquietante e comprometedor, com crescimento da violência. São conhecidas as cifras que atingem aproximados 20% de pessoas que estão fora do mercado de trabalho e que buscam sua sobrevivência através de atividades sub-humanas, indignas, ou mesmo ilícitas, como é o caso das drogas.

Ocorre que este quadro está se agravando vertiginosamente. Os números mostram um crescimento das injustiças sociais, econômicas, políticas e porque não incluir jurídicas.

Veja-se o caso do Rio de Janeiro, no atual quadro de violência, um entre tantos, que fazem parte de grupos sociais que não podem mais contar com a defesa ou com a proteção jurídica do Estado, dadas as condições de dependência do narcotráfico, que se inicia pelo caminho do desemprego, da falta de educação e desemboca na violência e insegurança, conseqüência também da inoperância ou políticas equivocadas do aparelho administrativo do Estado, mas que em última instância, relega numerosos grupos de cidadãos, a uma situação concreta da qual nem mesmo é possível reivindicar o direito a ter direitos, proclamado por Arendt (2002). Estão por assim dizer, "liberados para a caça".

Tal horror é mais institucionalizado pela impunidade sistemática de agentes estatais e empresariais, bem como, na corrupção política e na burocracia.

As vítimas não são apenas as pessoas, vitima-se também a democracia, o Estado de Direito, o Estado de Bem-Estar Social, os direitos de defesa contra o Estado, bem como, em termos iguais, os direitos de participação, e, sobretudo o princípio basilar no tema da democracia que abre o capítulo dos direitos e garantias fundamentais da nossa Constituição, que é a igualdade perante a lei.

As promessas de mais emprego e mais desenvolvimento econômico, nem sempre são alcançadas pela população que, perplexa e acuada, assiste um desenvolvimento econômico centralizador das riquezas e que opera apoiado na instabilidade das pessoas. As estatísticas mostram crescente número de desempregados nos países de economia de mercado globalizado¹⁹.

¹⁹ Conforme afirma Kliksberg (1998) a partir do relatório da OIT, mostra que em 1995, 30% da mão de obra do mundo estava desempregada ou subempregada. Na América Latina essas cifras são ainda piores. Segundo o mesmo relatório, a taxa de crescimento do desemprego na região tem beirado a casa dos 20% e a economia informal representa 40% em 1980 e em 1995 atinge 55,7% da referida mão de obra.

Afirma Touraine (1994) que ocorreu um deslocamento do conflito capital X trabalho da fase industrial do período moderno, o que temos hoje é o conflito entre os que estão dentro e os que estão fora do mercado de trabalho, o que acaba por ofuscar o conflito, pois não há uma linguagem comum entre as partes. O que há é uma das partes, totalmente excluída do processo.

Kliksberg (1998, p. 14) afirma sobre os efeitos do desemprego e da degradação dos empregos, bem como, a tendência em diminuição do período de duração dos empregos:

Este fator, que parece estar em processo de agravamento, constitui na opinião de Robert Solow, um elemento de grande importância. Suas análises realçam o alto custo social de períodos muito extensos de desemprego. Indicam que a experiência do desemprego prolongado vai produzindo inúmeros efeitos negativos na personalidade, o que, em geral, permanece à margem dos estudos econômicos. Produz entre outras coisas apatia, enfraquecimento grave do interesse em socializar-se e afastamento gradual da força de trabalho. Uma perda da auto-estima caracteriza o quadro.

Para ilustrar o resultado obtido pelo processo de globalização, na economia de mercado, pode-se observar o aumento da mortalidade infantil em países em desenvolvimento, de crianças vivendo nas ruas, tornando-se alvo fácil para o narcotráfico, tensões sociais acumuladas, aumento da insegurança e da criminalidade, num enfraquecimento do tecido social como um todo.

As referências de áreas sociais onde se manifestam os resultados perversos da atual fase de desenvolvimento econômico, principalmente, conseqüências da acumulação da riqueza e a total falta de acesso aos bens materiais básicos, configuram um quadro de exclusão social, que com certeza se constituem em ameaça e desafio para o século XXI, mas já no presente, se constituem numa agressão à democracia.

Ilustrativo destas injustiças sociais e o impacto na qualidade de vida é o quadro apresentado pela Organização Mundial da Saúde, comparativo de um conjunto de países mais ricos em relação ao conjunto de países mais pobres, no que respeita a expectativa de vida ao nascer:

Tabela 1: Indicadores: comparativo entre países ricos e países pobres

26 países mais ricos		49 países mais pobres
78	Expectativa de vida ao nascer (em anos)	53
8	Mortes antes dos 50 anos (% do total de mortos)	73
8	Mortes antes dos cinco anos (a cada mil nascidos vivos)	144
6	Mortalidade infantil (no primeiro ano de vida/mil)	100

Fonte: Organização Mundial da Saúde, 1998.

A tabela 1 permite uma reflexão sobre a agressão à vida imposta pelas condições de pobreza. Nem todos os números serão aplicáveis a regiões menores e cidades de diferentes países, mas está a indicar uma relação profunda entre a qualidade de vida e o acesso as condições materiais.

1.4.2 Em busca da justiça social e ambiental

O início deste século permite afirmar que há uma manifestação hegemônica de um modelo padrão de Estado, qual seja o Estado de Direito, ancorado no discurso da democracia. Tal afirmação oferece uma interpretação da qual se depreende que a lei rege as relações sociais, inter pessoais e internacionais entre pessoas entidades e nações. Vale lembrar que este estado de direito vertido da modernidade, coloca como valores a serem sedimentados: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Tais valores construídos através da atuação da sociedade, em sistemas democráticos representativos, suplantando as estruturas tiranas, autoritárias, imperialistas, absolutistas e monárquicas anteriormente vigentes.

O Estado passa a ter um cunho Democrático e de Direito, como o resultado dos conflitos sociais do início do século XX, consolidando-se um Estado que procura qualificar sua atuação pública pela obrigatoriedade de concretizar a igualdade através de intervenções que impliquem no melhoramento direto da comunidade, embora seja relevante acrescentar que as políticas desenvolvidas em seu âmbito não possuem carácter assistencialista, mas são protagonizadas enquanto direitos da cidadania.

O Estado Democrático de Direito apresenta-se, pois, como elemento re-estruturador da sociedade, revelando uma contradição fundamental com a juridicidade liberal a partir da reconstrução de seus princípios basilares de certeza e segurança jurídicas, para adaptá-los a uma ordenação jurídica voltada para a garantia e implementação do futuro comum, mas que, concomitantemente estrutura-se para a defesa individual dos direitos dos cidadãos.

Neste sentido, na manifestação do Estado e do Direito, ambos se bastam a si próprios, enquanto carece-se de ferramentas jurídicas para valores coletivos, numa exacerbação da própria estrutura do estado e do indivíduo isoladamente. É a manifestação própria do estado liberal.

Por outro lado, o novo século apresenta também profundas mudanças na capacidade regulamentadora dos estados nacionais. A idéia de Estado-nação territorial em muitos momentos se vê suplantado pela “mão invisível” do mercado que impõe suas regras para além das fronteiras. Conforme afirma Hobsbawm (2008), a crise do modelo de estado moderno está posta e manifesta-se no enfraquecimento da lealdade dos cidadãos para com o Estado e a prontidão para fazer o que o estado propõe está a diminuir.

Em virtude da intrínseca ligação entre Estado e Direito, as transformações ocorridas em virtude das políticas neoliberais e da globalização econômica também geram mudanças estruturais nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A proposta neoliberal almeja atenuar as conquistas democráticas, propondo que o direito desvincule-se das obrigatoriedades construídas pelos valores morais, religiosos, culturais e sociais, construídos a partir das nacionalidades, realizando apenas suas funções básicas de ordenar a sociedade – agora global –, limitando e garantindo a segurança nas negociações, contratos e direitos de propriedade²⁰.

O que ocorre é que, o Estado pautado por políticas neoliberais, apóia-se no ordenamento jurídico, valendo-se de uma mesma cartilha, como ferramenta jurídica para garantir os interesses neoliberais. Expressão dessa prática é a inexistência de políticas inclusivas, direcionadas aos cidadãos efetivamente excluídos, os sem propriedades, sem empregos, sem casa, sem família, sem políticas de estado que

²⁰ “Como as fronteiras territoriais circunscrevem a base na qual os indivíduos são incluídos ou excluídos na participação das decisões que afetam suas vidas, sua crescente porosidade e perda de importância também põem em xeque as liberdades públicas e os direitos fundamentais. Em matéria social, além disso, a distância entre o que o Estado tem condições de fazer e o que realmente deveria fazer ganha feições assustadoras.” (FARIA, 2002, p. 70).

os auxilia a caminhar.

O que se pretende afirmar é que o ordenamento jurídico moderno, neoliberal e globalizante, está perdendo sua imperatividade, em virtude de uma fragmentação e de pluralismos jurídicos que não se identificam com os locais nos quais atuam, mas com diretrizes econômicas de instituições privadas. Tal prática decorre da própria organização do mundo que não está mais vinculada a um contexto nacional específico, mas que segue um padrão global, complexo e interligado, acarretando problemas que não causam efeitos apenas em um país, mas que impõem respostas de ordem global. Nesse sentido, se o ordenamento moderno representa segurança jurídica, o seu enfraquecimento remete a um cenário de grande vulnerabilidade, de risco e de incerteza.²¹

Faria (2002, p. 141) aponta que é necessário que o Estado continue legislando, inclusive em matéria econômica, financeira e monetária. O que ocorre é que seu poder de intervenção foi dividido com outras instâncias de poder, ou seja,

limitado em suas políticas fiscais, em seus instrumentos de direção e em suas estratégias de planejamento; obrigado a levar em conta antes o contexto econômico-financeiro internacional do que as próprias pressões, anseios, expectativas e reivindicações nacionais.[...] o que tende a levar o direito positivo desse Estado a disciplinar não tanto os comportamentos, mas, isto sim, os procedimentos.

No mesmo sentido, Giddens (1991) entende que há interligação entre tempo e espaço modernos, e a partir disso, o esvaziamento da dimensão de tempo é pré-condição para o esvaziamento da dimensão de espaço, ambas presentes nos processos de globalização.

Tal esvaziamento de categorias-chave como o espaço e o tempo pode ser compreendido como o resultado das modificações do próprio sistema de Estados-nação para a “economia-mundo”, que opera de forma muito mais veloz e independente das necessidades de contextos sociais específicos, reduzindo, segundo assinala Faria, a capacidade de coordenação do Estado-nação e com isso os impedindo de implementar políticas de dispêndio público para sustentar quer o crescimento econômico quer o emprego.

²¹ “Como são provocados por forças transnacionais difíceis de serem identificadas, para que possam ser devidamente responsabilizadas, e uma vez que também não são controláveis pelas técnicas convencionais de prevenção e segurança, pois são resultados contingentes de decisões contingentes sobre experiências e cursos de acontecimentos igualmente contingentes, esses riscos tendem a não respeitar fronteiras, classes sociais e gerações futuras.” (FARIA, 2002, p. 61).

O cenário contemporâneo traduz-se em desencontros do Direito que não consegue mais estabelecer espaços exclusivamente públicos diante da invasão da economia sobre todas as áreas de atuação humana, ou ainda, o Direito que, por sua própria mecanização, colocou fora de circuito a realidade social, a vida e a história, não conseguindo enfrentar a complexidade do mundo e, dessa forma, perde, progressivamente, a capacidade de ordenar, moldar, conformar, controlar e regular a sociedade e a economia, como justificaram seus propósitos originários.

Da mesma forma, os procedimentalismos da burocracia e os mecanismos processuais do direito moderno, não conseguem exercer de modo satisfatório seu papel de absorver tensões, dirimir conflitos, administrar disputas e neutralizar a violência. E as instituições encarregadas de aplicá-lo, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, cada vez mais se revelam incapazes de se ajustarem organizacional e funcionalmente aos novos fatores, dinâmicas, interações e circunstâncias que determinam as transformações da economia e da sociedade, tendendo, com isso, a perder sua centralidade e, principalmente, sua exclusividade.

Ocorre uma institucionalização dos direitos que se esgotam no papelório e não se convertem efetivamente em direitos relacionados à qualidade de vida dos cidadãos. É neste contexto de direitos sociais e econômicos não atendidos é que o contexto mundial apresenta novas dimensões da exclusão e da incapacidade do Estado de cumprir com suas promessas.

O aquecimento global do planeta e a ameaça nuclear, por exemplo, resultam dos processos de produção que beneficiam a poucos e seus impactos diretos são profundamente desiguais. A exposição aos agroquímicos pelos trabalhadores rurais, a intoxicação por metais como ocorre com trabalhadores das minas, trabalhadores submetidos a elevadas temperaturas e ruídos dentro de empresas, enquanto seus familiares vivem no entorno onde são lançados resíduos, efluentes tóxicos, lixo tóxico, lixos e esgotos a céu aberto.

Ora, o meio ambiente não tem divisas. O direito que opera com divisas mostra-se mais uma vez frágil, sua territorialização gerada no mundo jurídico, torna o ambiente e o próprio direito mais vulneráveis às ações que lhe causam danos. A poluição não é democrática, atinge a todos, mesmo que nem todos tenham participado na produção dos impactos, ainda mais que, a capacidade de enfrentamento dos problemas é totalmente distinta.

As políticas públicas inadequadas nos diferentes campos, como áreas habitacionais junto a grande tráfego de veículos, no transporte precário, áreas irregularmente ocupadas e como consequência um conjunto de serviços básicos que não chegam, como água, luz, pavimentação de vias, coleta de lixo, escola com difícil acesso, o descaso com o meio ambiente, entre outras. A expulsão dos mais pobres das áreas mais nobres de moradia, sendo pressionados e empurrados para áreas mais vulneráveis, tanto no que tange aos problemas ambientais quanto de acessibilidade às políticas públicas em geral, sendo-lhes imposto um conjunto de perdas irreparáveis para a cidadania.

Estes entre muitos outros são conflitos que demandam inovação estrutural e mudança no rumo das políticas públicas para que os direitos de cidadania possam estar mais próximos de cada cidadão.

Outras dimensões de problemas igualmente merecem atenção como a crescente onda de violência, falta de acesso a um emprego decente que garanta também salário decente, retratam os paradoxos de uma época histórica apresenta graves problemas estruturais e, portanto, impõem realizar ações articuladas entre diferentes esferas de governo, nos diferentes temas e de maneira especial, respeitando os sujeitos de direito, os cidadãos, chamando-os a participar e decidir sobre seu presente e seu futuro.

Neste sentido e buscando aprofundar o sentido do direito, da justiça e da igualdade é que emerge a justiça ambiental, apontando os flagrantes de injustiças na forma como acontece o desenvolvimento o acesso das pessoas as conquistas da época, apontando a destruição sistemática do meio ambiente, a apropriação desigual dos recursos ambientais tão ricos no Brasil, concomitantemente expondo as populações socialmente mais vulneráveis, gerando concentração diferenciada das condições de vida e a consequente exclusão das populações mais pobres.

1.4.3 Uma nova cultura jurídica conectada ao meio ambiente

O direito, como produto sócio-econômico-cultural e uma prática interpretativa, é criação coletiva cuja unidade surge da referência comum a critérios normativos não só jurídico-positivos, mas dotados de sentido político-moral, no contexto da sociedade, e direciona-se à solução dos problemas. O mundo, como adrede exposto, clama por um novo conjunto de valores, fundado em princípios de justiça,

princípios de equidade e igualdade entre cidadãos. Ademais, a Justiça Ambiental torna-se antes de tudo, uma expressão de exigência moral vinculada a possibilidade de sobrevivência da humanidade.

A idéia central da Justiça Ambiental advém de um movimento em prol da justiça ambiental (o qual interliga o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à questão social), bem como a abordagem da assim denominada sociedade de risco, ou seja, antes de ser um tema ambiental, no seu conteúdo é um tema social.

Os movimentos ambientais inicialmente trataram a questão ambiental tão somente no seu aspecto preservacionista, buscando refrear a exploração radical dos recursos naturais. Todavia, no final dos anos 80 surge um movimento inovador nos EUA, proposto a partir de um campo específico de agressão à qualidade de vida dos grupos sociais mais fragilizados, distribuindo de forma diferenciada os impactos produzidos pelo processo de produção.

A novidade trazida era a denúncia que os grupos sociais de menor renda são, em geral, os que recebem as maiores cargas dos danos ambientais do desenvolvimento. A partir dessa discussão nasceu um novo enfoque das questões ambientais, que começaram a ser pensadas em termos de distribuição e de justiça. (HERCULANO et. al, 2004, p. 10).

Neste sentido, a justiça ambiental irá se ater a uma problemática sensível da questão do desenvolvimento capitalista e do debate referente ao meio ambiente: a questão social. Os movimentos sociais denunciaram a não homogeneidade da garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, verificando-se que um grupo de pessoas (geralmente aquelas com menor poder aquisitivo), suportava uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo. De tal feita, embora existente um princípio constitucional à sustentabilidade, toda e qualquer política pública ambiental deverá se preocupar com a questão social por detrás envolvida. No caso do Brasil, Herculano et al (2004, p. 11) relatam que:

o potencial político do movimento pela justiça ambiental é enorme. O país é extremamente injusto em termos de distribuição de renda e acesso aos recursos naturais. Sua elite governante tem sido especialmente egoísta e insensível, defendendo de todas as formas os seus interesses e lucros imediatos. [...] O sentido de cidadania e de direitos, por outro lado, ainda encontra um espaço relativamente pequeno na nossa sociedade, apesar da luta de tantos movimentos e pessoas em favor de um país mais justo e decente. Tudo isso se reflete no campo ambiental. O desprezo pelo espaço

comum e pelo meio ambiente se confunde com o desprezo pelas pessoas e comunidades.

Assim, busca-se uma aproximação entre as lutas sociais e ambientais, em prol da sustentabilidade, em prol do equilíbrio, em prol, enfim, da Justiça. Houve a criação, inclusive, da REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL em 2001, com uma declaração de princípios. Dentre estes se destacam: a luta contra o suporte – por uma parcela da população – das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas; a busca ao acesso justo e eqüitativo aos recursos naturais; o amplo acesso às informações e a constituição de sujeitos coletivos de direitos.

Com efeito, a injustiça ambiental, conforme Herculano et al (2004), penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de favelas e excluída dos grandes processos de desenvolvimento. A este fenômeno interliga-se a questão da vulnerabilidade dos menos favorecidos²².

Assim, embora seja comum a análise do meio ambiente de forma una, homogênea; a justiça, em contrapartida, antevê uma diferenciação qualitativa do meio ambiente. Neste sentido, Acselrad (2004a) afirma não ser possível enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social, pois se há condições de desigualdade social e de poder sobre recursos ambientais, os instrumentos de poder sobre o controle ambiental tendem a aumentar a desigualdade ambiental. Objetiva-se, sim, a mobilidade social para a busca de mínimas condições sociais equânimes e, assim, o acesso a todos ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tal problemática nos interliga à abordagem da obra de Beck (1998). Sob seu ponto de vista, as indústrias com poder de gerar riscos se estabelecem geralmente em países mais pobres, pois existe uma força de “atração” sistemática entre a pobreza extrema e os riscos extremos. Nestes países subdesenvolvidos, onde há uma massa desempregada, se observa até “maior receptividade” para com as indústrias, pois com elas aparece a esperança de novas tecnologias e geração de empregos, esquecendo-se dos possíveis riscos em favor da superação da miséria material. A evidência da miséria impede a percepção dos riscos.

Neste aspecto, Beck (1998) retrata a existência de uma maior vulnerabilidade de certas comunidades frente aos riscos, por mais genéricos e absolutos que eles

²² A vulnerabilidade é, sobretudo, verificada no meio ambiente urbano, especificamente nas periferias das grandes cidades, nas quais há a acumulação de populações excluídas e o surgimento de favelas, com toda a sua problemática intrínseca: falta de saneamento básico, lixões, poluição das grandes indústrias, etc.

possam ser. Verifica-se, neste aspecto, a importância dos movimentos sociais em prol da justiça ambiental. Com base nesta noção de sociedade de riscos, verifica-se que a análise dos *riscos* possui uma dimensão geográfica evidente: tanto o perigo como a vulnerabilidade e a catástrofe se materializam em um território e, portanto, têm um componente espacial que se baseia na coincidência de uma determinada ameaça para a população e suas atividades.

A vulnerabilidade é um componente fundamental na análise de *risco*, sendo que Muñoz (2002, p. 6), utilizando-se dos apontamentos de Blaikie et al, a define como as

[...] características de uma pessoa ou grupo em termos de sua capacidade para antecipar, enfrentar, resistir e se recompor do impacto de um perigo natural. Isto implica uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida e o sustento dos indivíduos são postos em perigo por um evento identificável na natureza e nas sociedades.

Para Oliver-Smith (2004), vulnerabilidade é fundamentalmente um conceito político-ecológico. Isso envolve a relação do ser humano com o meio-ambiente, considerando as forças econômicas e políticas, características da sociedade em que estão inseridos. É preciso entender vulnerabilidade enquanto relacionada às estruturas sociais e econômicas, normas e valores culturais e *hazards* do meio-ambiente (e desastres) em correntes causais.

Alves (2005, p. 7), em seu trabalho de identificação e caracterização das situações de vulnerabilidade socioambiental na metrópole de São Paulo, define vulnerabilidade [socioambiental] como “a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos sociais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) em áreas de risco com degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental)”. Neste sentido, é a combinação dessas duas dimensões que caracteriza uma situação de vulnerabilidade socioambiental.

A categoria vulnerabilidade pode então, captar e traduzir os fenômenos de sobreposição espacial e interação entre os problemas sociais e ambientais sendo adequada para uma análise da dimensão socioambiental (espacial) da pobreza.

Trata-se, com efeito, de um conceito complexo por abranger aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, além de outras perspectivas epistemológicas como ecologia política e ecologia ambiental. Todavia, torna-se uma ferramenta indispensável para a análise concreta de variados indicadores que terão

como finalidade justamente planificar a problemática sócio-ambiental para fins de realizar um estudo prático de soluções reais concernentes aos problemas sócio-ambientais com o intuito de tornar o direito ao desenvolvimento sustentável passível de efetividade.

Em se tratando do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este fora consagrado como direito fundamental a todos expresso na Constituição Federal de 1988, podendo-se definir três aspectos inerentes à justiça ambiental, senão vejamos.

O artigo 225 da Constituição Federal brasileira dispõe que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desta assertiva, identifica-se: 1) Justiça para com a presente geração, 2) Justiça para com a humanidade futura (ou gerações futuras) e 3) Justiça para com seres vivos não humanos.

A justiça ambiental busca implementar a cidadania, a democracia e a justiça social, concebendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como internamente ligado à questão social, sensível à questão do desenvolvimento.

Ademais, o direito intergeracional, compreendido do art. 225 supra-citado, corrobora a adoção do antropocentrismo alargado, segundo o qual o pacto da preservação do meio ambiente deve ser uma responsabilidade entre toda a coletividade e o Estado – responsabilidade compartilhada- não se restringindo a benefícios atuais, mas, sim, a benefícios para imemoriáveis gerações, proporcionando um benefício futuro, e a reafirmação de uma perspectiva autônoma do meio ambiente.

2 O DIREITO À CIDADE E A SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL URBANO-METROPOLITANA

2.1 Urbanização e cidadania: conflitos e contradições da cidade moderna

2.1.1 Dos direitos humanos ao socioambientalismo: o Estado socioambiental de direito e as novas dimensões da cidadania

O debate acerca dos direitos humanos é tema presente na estruturação geral deste trabalho, pelo conjunto de valores que qualificam a cidadania moderna estando vinculada a eles a realização de pessoa humana na concepção moderna. Concomitantemente se estruturam um conjunto de instrumentos jurídicos e políticos para dar efetividade aos direitos que fazem parte da dignidade da pessoa humana.

Assim, o conjunto de direitos e regras de proteção estabelecidas, visa garantir proteção aos direitos das pessoas e a coletividade, no acesso aos bens, no direito a boa convivência, no relacionamento com o meio ambiente e com o próprio desenvolvimento sustentável. Neste sentido a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelece um conjunto de valores que refletem os aspectos considerados mais importantes para a qualidade de vida e a dignidade humana, de forma a propor ao mundo todo, a proteção aos direitos como ordem estatal e comunitária, pressuposto e objetivo da democracia.

No propósito supranacional, o atual processo de globalização, impacta as mais diversas áreas da vida e da organização interna dos países, não ficando imune o tema do meio ambiente.

Este quadro é importante no sentido de dar aos novos atores transfronteiriços emergentes deste processo, como o caso da ONU – Organização das Nações Unidas, no seu campo específico PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, alcançar o poder da OMC - Organização Mundial do Comércio, a devida responsabilidade socioambiental, mediante estabelecimento de medidas de proteção e mitigação dos impactos causados ao meio ambiente. Instrumentos que possam viabilizar termos como o Protocolo de Cartagena e Protocolo de Kyoto, ou simplesmente tornar a Agenda 21 um documento efetivo.

Os diferentes documentos surgidos na esfera internacional são reveladores de uma vontade jurídica internacional, e do despertar de um interesse coletivo,

superando os aspectos particulares e reconhecendo a importância de um direito internacional mínimo na área ambiental.

Todavia, o que se observa é que os mais diversos documentos de caráter supranacional têm sido pouco eficazes, primeiro de conter a volúpia do crescimento econômico que destrói e contamina o meio ambiente, segundo impraticáveis, por que muitas regiões e países se encontram num quadro dramático de necessidade de produzir bens fundamentais para atender as necessidades elementares da vida humana, como alimentação, moradia, saúde, educação, entre outras, tidas como mais elementares à sobrevivência humana.

Nesta dimensão, o direito humano ao ambiente sadio, surgido nas solenes declarações internacionais absorvidas pela grande maioria dos países, não se concretiza internamente nos países como direito ao ambiente sadio, e concomitantemente, não há uma coerção suficientemente capaz de impor tal direito, tampouco, nos parece tratar-se de um direito de cidadania que deva ser garantido pela dimensão internacional, mediante imposição, porém, apresenta-se um tema altamente complexo, pois lado a lado com o direito ao meio ambiente sadio, faz-se necessário colocar o dever de preservar para os demais convivas, como direito coletivo, o direito ao ambiente sadio.

O quadro é paradoxal. Vivemos a égide da propriedade privada, onde a partilha do espaço planetário, sob o título e a primazia da propriedade privada, em certa medida, isenta o cidadão dos cuidados ambientais como proteção e preservação do bem coletivo. Neste sentido, faz-se necessário passar para outra dimensão, a da ética e do cuidado com a vida e com o planeta. Isso somente é possível com consciência e responsabilidade frente a pouca eficácia oriunda dos códigos e imperativos da lei.

Como exemplo, o Princípio 13 da Carta da Terra (2009) dispõe que:

todas as pessoas, de acordo com sua legislação nacional, devem ter a oportunidade de participar, individualmente ou com outros, da formulação das decisões de implicação direta no seu ambiente, e devem ter acesso aos meios de reparação quando seu ambiente tiver sofrido dano ou degradação.

O referido Princípio da Carta da Terra (2009) afirma: “Fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis, e dar transparência e responsabilidade na governança, participação inclusiva na tomada de decisões e acesso à justiça”. Tal

pacto encontra-se consolidado no texto da Carta da Terra, bem como, o processo de construção de cidadania e de democracia, necessárias à integridade ecológica e ambiental numa dimensão planetária.

Já a Agenda 21 reconheceu que “um dos pré-requisitos fundamentais para a consecução do Desenvolvimento Sustentável é a ampla participação pública na tomada de decisão” (CARTA DA TERRA, 2009)²³.

Na esfera dos direitos humanos especificamente, disposições de constituições nacionais decretadas de acordo com uma obrigação legal internacional percebida pode também constituir prática de estado dando origem a lei internacional habitual. Assim, a prevalência de direitos ambientais nas constituições domésticas caracteriza a evidência forte da emergência do direito ao ambiente enquanto um princípio de lei internacional habitual. Em adição às disposições constitucionais domésticas, a promulgação difundida da legislação de proteção ambiental doméstica também pode constituir evidência de lei internacional, todavia, nem sempre se torna efetiva.

A “abundância de ação do estado” na forma de leis ambientais nacionais e internacionais, incluindo disposições constitucionais reconhecendo o direito ao ambiente sadio, dá forte evidência à emergência de um direito ao ambiente enquanto princípio de lei internacional. O paradoxal é de que tal abundância legal mostra-se cada dia mais insuficiente e ineficaz frente à urgência dos problemas socioambientais da atualidade. Um alto nível de proteção ambiental e a melhora da qualidade do ambiente precisam ser incorporados às políticas nacionais e transnacionais.

Contudo, é necessário adensar o debate também no campo da educação efetiva que transforme comportamentos, elevar o debate para a dimensão da ética da vida e do respeito com o ambiente e de maneira especial a boa convivência entre sociedades recomenda que os acordos sejam efetivamente assumidos pelas partes. Na afirmação de Höffe (2005), a construção de uma democracia qualificada que suprime a coerção. Trata-se de uma mudança que transfere o poder das mãos dos que detém o poder de estado, para as mãos dos cidadãos, na condição de que o meio ambiente sadio é um direito e que ao qual também equivale o dever de

²³ A Agenda 21, documento resultante da conferência da ONU – Organização das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro em 1992, representa o interesse de 179 países que a subscreveram, entretanto, a grande maioria desses países não vem desenvolvendo no próprio espaço, as ações pré-definidas para proteção do meio ambiente e a efetivação de sociedades sustentáveis.

preservar e defender o bem estar coletivo. Neste sentido Höffe entende que não há um estado internacional, mas um desejo claro internacionalizado no sentido de garantir a todos o direito ao ambiente sadio.

Mas há um segundo passo, classificado por este autor como “uma ordem mundial com rudimentos de estado” (HÖFFE, 2005, p. 40). Porém reconhece o autor que é inimaginável um legislativo global que definisse as regras e as colocasse em vigor, um executivo global que as realizasse, e se necessário, as impusesse mediante força coercitiva de uma polícia mundial, bem como um judiciário global que deliberasse sobre os litígios, como autoridade constituída.

A idéia de justiça ambiental também perpassa a abordagem da concepção de Estado, propondo um Estado Socioambiental de Direito, na medida em que esse, à luz de uma justiça distributiva e solidária, toma como fundamento a proteção das minorias expostas de forma desigual à degradação social, pode-se alcançar o campo do direito individual e a dignidade, preservando o direito ao ambiente sadio.

Canotilho (1999) destaca a idéia de um “Estado de Justiça Ambiental”, o que conduz à proibição de práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental de fundo, como decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do ambiente ou à transformação do território que onere injustamente indivíduos, grupos ou comunidade pertencentes a minorias populacionais em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica.

Afirma o mesmo autor que a injustiça ambiental se revela de diversas formas, mas, assim como a injustiça social, afeta de forma mais intensa os cidadãos mais desfavorecidos economicamente, os quais possuem um acesso mais restrito aos serviços públicos essenciais (água, saneamento básico, educação, saúde, etc.), bem como dispõem de um acesso muito mais limitado à informação de natureza ambiental, o que acaba por comprimir a sua autonomia e liberdade de escolha, impedindo que evitem determinados riscos sociais e ambientais por falta de informação e conhecimento.

2.1.2 Estado socioambiental na estrutura jurídica brasileira

Na mesma direção caminha a legislação brasileira, onde a Constituição Federal ao incluir o meio ambiente no Título II – Dos direitos e Garantias fundamentais, Capítulo I, Dos direitos e deveres individuais e coletivos das garantias

fundamentais, estabelece também, no seu inciso LXXIII, que qualquer cidadão pode “advogar” em defesa do meio ambiente, mediante proposição de ação popular e no parágrafo 2 do mesmo inciso, estabelecer uma relação direta de que além dos direitos e garantias estabelecidos na nossa constituição, incluem-se os abrangidos por princípios e os presentes em tratados internacionais nos quais a República Federativa do Brasil seja parte.

Objetivamente, em seu artigo 225, a Constituição Federal estabelece os fundamentos básicos para uma compreensão mais nítida sobre este instituto, como está disposto no caput do mesmo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.

A afirmação de que meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso, permite interpretar que o meio ambiente é um bem desconectado do cidadão, embora todas as leituras e interpretações, hoje façam referência a inseparabilidade do debate entre meio ambiente e qualidade de vida.

Assim, conforme está disposto na Constituição brasileira, o bem ambiental dá ênfase aos aspectos que vêm proteger a vida como um todo, transcende a dimensão da natureza para estabelecer uma vinculação inseparável entre homem e natureza, sendo uma vertente indubitável do socioambientalismo. Coloca como condição essencial para a “sadia qualidade de vida” o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Mais ainda, o mesmo artigo estabelece que é “dever do poder público e da coletividade”, garantir o equilíbrio ecológico e usar de forma a preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesta linha de entendimento, pode-se afirmar que o direito a cidade sustentável constitui-se em direito fundamental e como tal, protegido por lei e da efetivação de tal direito depende a própria realização humana. Ou seja, assim como a compreensão da realização da cidadania está intrinsecamente relacionada com participação social, a ameaça e a exclusão geradas pelo acesso restrito aos bens naturais por parte de muitos, identifica neste momento histórico, a concretização da cidadania está intrinsecamente vinculada ao acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.

Os dispositivos constitucionais da Constituição federal brasileira, relativos ao meio ambiente, especialmente o artigo 225 supracitado, tem sido referido como suficientes e avançados na proteção do meio ambiente, o que nem sempre se constitui em efetividade. A legislação infraconstitucional e complementar busca traduzir para o cotidiano o conteúdo do referido artigo.

Todavia, os conflitos ambientais tem sido crescentes no Brasil, tanto na sua quantidade, quanto na profundidade da agressão ao ambiente, levando a concluir que os termos legais não são suficientes ou há uma má gestão das normas em relação ao ambiente e a capacidade do Estado de levar a termo o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Em que pese o conjunto de leis que pretensamente defendem novas práticas na relação entre homem e natureza, voltadas a proteção do ambiente natural, na prática todo o arcabouço esbarra no paradigma patrimonialista individual, pelo qual a cidade é, nas palavras de Fernandes (2004), mero conjunto de lotes de propriedade individual, com alguns espaços públicos aqui e ali, sendo que a possibilidade de intervenção no domínio dos direitos individuais de propriedade imobiliária se limita à “limitações administrativas” externas ao direito de propriedade para a afirmação de vagas noções de “bem-estar-social” e “interesse público”.

Fernandes (2004) alerta para a “falência deste paradigma”, que também se expressa na forma retardatária que o estado chega aos problemas, no atraso das políticas públicas que ficam emperradas em entraves burocráticos e de um planejamento que opera eminentemente pela forma da lei.

Em “cidade (i)legal”, de Valença (2008), tais conflitos são retomados por Fernandes (p.49) focando os avanços que a lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade e o apresenta como instrumento de melhoria deste quadro problemático, onde os municípios devem “promover a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana”, tornando mais democráticos os instrumentos, mas especialmente valorizando o tema de uma “nova ordem jurídico-urbanística de natureza social”.

Trata-se de uma quebra de paradigma jurídico, pois a valoração patrimonialista e mercadológica protetora ideológica da propriedade privada imobiliária, presente nos mais diversos instrumentos legais até então vigentes, estão suplantados pelos princípios do Estatuto da Cidade, mas especialmente pelos instrumentos urbanísticos, que propõe soluções urbanísticas inovadoras, dando prioridade ao fator social e ambiental, permitindo celeridade a gestão pública. Há

porém o interesse político como pano de fundo, muitas vezes contaminado pelo interesse econômico das nossas cidades.

Os desafios deste campo são preocupantes, porquanto o Estatuto da Cidade, construído como ferramenta para resolver os graves problemas socioambientais, ainda enfrenta resistências quanto a sua aplicação.

2.1.3 Socioambientalismo: do neologismo à mudança de paradigma por um saber reintegrador

A expressão “socioambientalismo” surge nas últimas décadas, num amadurecimento do debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade. Entretanto o seu uso na linguagem do dia-a-dia tem várias vertentes que constituem hoje um novo marco da relação social e ambiental trazidos no axioma. Referimo-nos as dimensões da política e economia inicialmente, mas também a sua constituição no campo jurídico normativo e de maneira especial no sentido epistemológico, ao qual entendemos de insigne importância pela centralidade que assume no presente trabalho.

Inicialmente identificada muito mais com as preocupações de empresas de apresentar-se ao mercado como empresas responsáveis, frente aos recorrentes problemas ambientais. Trata-se inicialmente de um “argumento de negócio”, como refere Veiga (2007), porém o aprofundamento dos problemas e da relevância que toma o tema, o crescimento da consciência leva a área empresarial a utilizar o enfoque ambiental como empreendedorismo sustentável. Tal idéia está muito mais vinculada à redução de custos associado à redução de riscos ambientais, do que propriamente um aprofundamento da consciência ambiental.

Outros argumentos reportam a importância de apresentar aos consumidores, produtos que manifestem responsabilidade frente ao tema do meio ambiente, porquanto preocupa um grande número de pessoas no mundo. Entretanto, o que se percebe é que, a lógica presente no uso da expressão socioambiental na área empresarial, diz respeito as possibilidades de estar adequado ao discurso dos consumidores, especialmente os mais exigentes no sentido de demandar produtos limpos.

O que é mais importante neste ponto do debate é sem dúvida a inclusão no mundo jurídico, político e social, do acesso ao meio ambiente como qualidade de

vida e nesse sentido conecta a idéia de sociedade e ambiente de forma tão profunda, que torna necessária a fusão dos termos formando o novo neologismo socioambiental.

Neste sentido tem sido amplamente utilizado o termo socioambiental, ou responsabilidade socioambiental com intuito de apresentar uma idéia de compromisso dos mais variados empreendimentos com os problemas do mundo social e ambiental. O que merece efetivamente ser destacado é que nasce um debate e uma preocupação com uma apresentação mais ética por parte dos empreendimentos, no que se refere aos graves problemas ambientais e do mundo socioeconômico, buscando constituir nestes campos o diferencial para o empreendimento.

Como refere Veiga (2007), essa postura contribui para o desenvolvimento de um novo sistema de valores para a sociedade que tenha como referencial maior o respeito a vida humana e ao meio ambiente, condição indispensável à sustentabilidade da própria humanidade.

O autor fala na inevitável necessidade de compatibilizar as atividades humanas, especialmente as produtivas voltadas ao crescimento econômico, com a manutenção de suas bases naturais ecossistêmicas.

Na proposta deste debate o tema do meio ambiente está posta de maneira interdependente com o tema social, e vice versa, entendendo ambos como inseparáveis para uma boa análise dos conflitos que hoje se apresentam. É pois, fundamental considerar que para compreender as mudanças sociais, estas jamais podem ser separadas da relação humana com o resto da natureza.

Este sentido sociopolítico da inseparabilidade dos temas referentes à natureza dos temas de caráter social, referido por Veiga, constitui um novo ensaio científico do conhecimento, no aprofundamento da relação homem–natureza, indicando que são os processos sociais os responsáveis pela construção de valores culturais a respeito da ciência e da tecnologia. Conforme Floriani (2003), esses valores são controversos e se enfrentam a outros, pela disputa simbólica de sentidos sobre a sociedade e a natureza.

Todavia, a interpretação da sociedade moderna é a interpretação marcada pela sociedade de risco, contestando valores até então pouco questionados, lembra o mesmo autor casos como o progresso, a utilização desenfreada dos recursos naturais, o crescimento econômico continuado, o aumento progressivo do consumo

material de algumas sociedades afluentes, em detrimento da imensa maioria do planeta, a produção contaminada por doses cada vez maiores de tecnologias agroquímicas, agravamento de situações de epidemia, de fome, de guerras, de escassez de água por um lado e de inundações de outro, de desmatamento irrefreável, de mudanças climáticas dramáticas, de violência urbana, de drogadição e conseqüente anomia social, e certamente uma infindável lista de impactos na qualidade de vida das pessoas.

Esta realidade emergente sugere novas análises e uma pedagogia diferenciada, capaz de integrar saberes desintegrados produzidos na esteira da chamada ciência moderna.

2.1.4 Caminhando para um novo saber socioambiental

Floriani (2003) sugere um conjunto de características para uma epistemologia ambiental alternativa, como estratégia cognitiva de repensarmos a relação sociedade-natureza:

1 – cada disciplina tem pensado ou deixado de pensar (enquanto ausência) a sua maneira e por força de seus objetos específicos o entendimento sobre a natureza. O autor refere-se a fragmentação dos conhecimentos conforme proposto pelas especialidades do conhecimento científico moderno. Refere-se que a natureza aparece esquartejada de diferentes formas tanto pelas ciências naturais, e mesmo pelas demais como sociais e humanas.

2 – as disciplinas desenvolvem sua própria cultura em torno de seus objetos de estudo, que por sua vez, sofrem sucessivamente novas fragmentações, pelas especializações, através dos quais os especialistas se refugiam cada vez mais em seus cada vez menores objetos de estudo, carregando neste campo quase oculto, as estratégias de sobrevivência profissional.

3 – o pensamento complexo, por força de seus pressupostos epistemológicos, abre a possibilidade, não apenas de repensar a natureza, mas o conjunto sociedade-natureza. Trata-se de outras alternativas de conhecimento, diferentes das tradicionais disciplinares.

4 – a necessidade de uma reforma do pensamento científico desencadeia a emergência de outras disciplinas científicas, bem como a revalorização de saberes e de novas associações entre estes e o conhecimento científico e mesmo entre as

disciplinas. Estabelece-se certo conflito com o conhecimento encapsulado, compartimentado, tradicional.

5 – se a relação entre sociedade e natureza é demasiado ampla, a problemática ambiental deve redefinir os espaços de suas inter-relações, para evitar os universais vazios do tipo: tudo está relacionado e vice-versa. Segundo o autor, os espaços dessas inter-relações são as interseções produzidas pelas novas perguntas e respostas derivadas dos problemas que vão sendo construídos pela ciência, pela cultura e pela política. A economia e a tecnologia são subconjuntos dos três conjuntos anteriores.

6 – não cabe mistificar a relação sociedade – natureza, tentando substituí-la pela indeterminação holística ou pelo ecologismo. As indagações recaem sobre o meio ambiente e sobre a sustentabilidade como novos espaços de significação.

7 – este novo campo de conhecimento pede o surgimento de novos atores, novos arranjos para novos conflitos, uma nova práxis social decorrente de uma nova estratégia cognitiva, a estratégia socioambiental.

8 – não há que se considerar de forma maniqueísta que a especialização sempre é ruim e que necessariamente seja ruim. Exemplo de que pode-se contar com campos de conhecimento específico com profundo grau de compromisso com a sustentabilidade, como as pesquisas pela manutenção e recuperação de espécies.

No mesmo sentido a consolidação de um saber ambiental que permita integrar o meio ambiente e a sociedade é definido na perspectiva ambiental do conhecimento por Leff (2001, p. 161) no qual

os conceitos encarnam interesses e estratégias de poder que orientam a construção da realidade social a partir de juízos de valor e através de processos sociais de significação fundados no potencial dos processos materiais (das sinergias de suas relações na constituição de sistemas complexos), que são apreendidos na construção de novos objetos (interdisciplinares) de conhecimento.

No mesmo sentido, lembra Floriani (2004, p. 139) que:

o Iluminismo e a sociedade industrial, no afã de relegarem a natureza a um passado atrasado e mítico - só ainda valorizado pelo romantismo estético das sociedades européias, associadas ao *Ancien Régime* – buscaram tenazmente desvincular o ser humano e a sociedade do conhecimento das forças naturais e físicas.

A natureza precisava ser superada, dominada em benefício das sociedades humanas, porque estava associada a um passado romântico. Esta lógica significava pensar a natureza como unidade autônoma e com dinâmica própria, independente da sociedade. Neste sentido os objetos das ciências sociais não deveriam identificar-se com os objetos das ciências naturais propriamente ditos, porquanto têm diferentes identidades.

Se o momento é paradoxal, os conflitos ambientais têm proporcionado reflexões mais profundas. O desafio é, pois construir um novo saber ambiental, conforme propõe Leff (2004)²⁴:

a sustentabilidade é o significante de uma ruptura fundamental na história da humanidade, o sintoma de uma crise de civilização que alcança seu momento culminante na transição da modernidade truncada e caótica, para uma pós-modernidade incerta, marcada pela diferença e pela autonomia. O saber ambiental emerge de uma reflexão sobre a construção social do mundo atual, onde convergem e se precipitam os tempos históricos, abrindo as perspectivas de uma complexidade onde se amalgamam o natural, a tecnologia e o simbólico; onde se ressignificam tradições filosóficas e identidades culturais diante da cibernética, da comunicação eletrônica e da biotecnologia. O saber ambiental se configura na hibridação do mundo marcado pela tecnologização da vida e economização da natureza, pela mestiçagem das culturas, pelo diálogo dos saberes e pela dispersão de subjetividades, onde estão se ressignificando os sentidos da existência à contracorrente do projeto unitário e homogeneizante da modernidade. Tempos em que emergem novos valores e racionalidades que reorientam a construção do mundo, tempos em que se descongelam, se decantam, se precipitam e se reenlaçam histórias diferenciadas e se relançam a história para novos horizontes.

A proposta de Leff (2004, p. 56) se configura numa mudança profunda na forma de pensar a relação homem e natureza, produzida na relação teoria e práxis, “produzindo novos sentidos civilizatórios”. Produz novas axiologias, novas gnoseologias, transformações institucionais e produtivas que orientam para a mudança social e para a sustentabilidade.

Este autor propõe o saber ambiental como algo para além do conhecimento disciplinar, algo possível além do conhecimento objetivo e das determinações do real, resultante da interdisciplinaridade que “transborda para o diálogo de saberes: o conhecimento se abre para seu Outro: o saber ambiental.” (LEFF, 2004, p. 58).

A racionalidade proposta inclui novos princípios teóricos e meios instrumentais para reorientar as formas de manejo produtivo da natureza. “Essa

²⁴ Anotação de orelha do livro.

racionalidade está sustentada por valores (qualidade de vida, identidades culturais, sentidos da existência) que não aspiram alcançar que não aspiram a alcançar um status de cientificidade”. Implica num processo de hibridação cultural, revalorizando conhecimentos e saberes produzidos em diferentes culturas em sua co-evolução com a natureza.

O saber ambiental propõe a questão da diversidade cultural no conhecimento da realidade, mas também o problema da apropriação de conhecimentos e saberes dentro de diferentes racionalidades culturais e identidades étnicas. O saber ambiental não só gera um conhecimento científico mais complexo e objetivo: também produz novas significações sociais, novas formas de subjetividade e posicionamentos políticos frente ao mundo, trata-se de um saber que não escapa a questão do poder e a produção de sentidos civilizatórios. (LEFF, 2004, p. 61).

A proposta do autor responde a necessidade de repensar o mundo complexo e entender suas vias de complexidade, para, a partir dali, reconstruir novas vias de saber e de compreensão e apropriação do mundo, diversa da racionalidade dominante que vê o mundo somente de forma econômica e que desenvolve processos incontrolláveis e insustentáveis de produção.

2.2 A urbanização moderna: heranças históricas e a tênue conexão socioambiental

2.2.1 A inserção da questão urbana na agenda socioambiental

Planejar as cidades como lugar de excelência da convivência humana é relativamente recente. No início do século XX é que a idéia de urbanismo se torna realidade como campo de estudos e de reconhecimento como determinante para organizar melhor a vida da cidade. A concepção vigente referia-se ao direito do homem de usar e fruir na plenitude os recursos naturais de forma a promover o desenvolvimento da sociedade humana.

Já a idéia de urbanismo emerge com o propósito de organizar os espaços por isso planejamento urbano consiste inicialmente em disciplinar administrativa e tecnicamente a cidade.

A dimensão ambiental na agenda urbana é relativamente recente. Resulta da preocupação com os impactos produzidos ao meio ambiente, especialmente com a crescente produção de resíduos e a destinação inadequada, muitas vezes,

realizadas nos rios ou depositada a céu aberto. Resíduos de processos de produção industrial que não recebem tratamento adequado e igualmente contaminam o ambiente, especialmente os cursos d'água.

Os dados oficiais do país, (IBGE, 2007) mostram que atualmente, mais de 80% do total da população vive nas cidades. O modelo urbano decorrente do processo de industrialização gerou em menos de meio século, mudanças drásticas no Brasil, com conseqüências sócio-espaciais dramáticas e impactos ambientais sem precedentes.

A lógica de ocupação do solo nas cidades tem se orientado pelos investimentos industriais e especulativos do ramo imobiliário, levando grandes massas de trabalhadores descapitalizados e ocuparam, muitas áreas clandestinas, irregulares, impróprias para habitação, gerando a formação de cortiços, favelas, todas formas geradoras de condições habitacionais precárias, em assentamentos informais inadequados tanto do ponto de vista habitacional quanto ambiental, ocorrendo em áreas periféricas e mesmo centrais da grande maioria das cidades.



Figura 3: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Alto Bela Vista, Bairro São Miguel
Autor: CENCI, Daniel 2008

A combinação deste processo de segregação territorial com o processo de exclusão socioeconômica provocado pelas desigualdades extremas da distribuição da riqueza e da renda existentes no país, está na base de um ciclo crescente de pobreza e violência. Este fenômeno se visualiza na forma de uso e ocupação do solo adotada em grande parte da região pesquisada. Elementos como a fragilidade dos solos, áreas de risco ambiental, áreas de risco social e mesmo estrutural, especialmente pela presença de rodovias de tráfego intenso, pesado e de produtos tóxicos, estão entre os problemas presentes.

Em recente documento tornado público pelo IPPUC (A REGIÃO DESEJADA, 2009), a caracterização social da Regional CIC, apresenta apenas o enunciado dos problemas da região sem uma quantificação e localização dos mesmos, o que dificulta uma análise mais acurada dos problemas, e certamente é fator limitante para a implementação das políticas mitigatórias.



Figura 4: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Vista parcial do Bairro São Miguel
Autor: CENCI, Daniel 2008.

Conforme afirma Fernandes (2004, p. 101), “a baixa qualidade ambiental de vida nas cidades tem sido agravada ainda mais pela diversidade de formas de poluição resultantes especialmente da produção industrial e do sistema dominante de transporte por automóveis”. Entre os muitos problemas socioambientais enfrentados na cidade, cabe mencionar, segundo o mesmo autor, “serviços públicos insuficientes; a distribuição desigual de equipamentos urbanos e comunitários; a falta de áreas verdes; os padrões inadequados de uso do solo; e a baixa qualidade técnica das construções.” (p. 101).

A expressão do que se afirma está estampada nas imagens captadas do bairro São Miguel. A ausência é quase total, das políticas e infra-estruturas que possam promover qualidade de vida aos habitantes. Todavia na estatística este bairro conta com infra-estrutura. Cabe perguntar, qual infra-estrutura?



Figura 5: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Bairro São Miguel
Autor: CENCI, Daniel 2006.



Figura 6: Moradias do Bairro São Miguel
Autor: CENCI, Daniel 2008.



Figura 7: Aglomerado urbano de Curitiba/PR - Catadores de lixo de São Miguel
Autor: CENCI, Daniel 2008.

A composição do sistema ambiental urbano proposto por Mendonça (2004a), toma por base a complexidade das relações entre o ambiente natural e o social, sendo este último definidor do primeiro. As ações humanas exercem alto poder de definição do relevo, do clima, do ar, da água, do solo, a vegetação, enfim, no espaço urbano, onde as relações sociais se tornam mais intensas, os problemas igualmente se tornam mais complexos e as possibilidades e soluções dos problemas também se tornam mais difíceis.

Observando as imagens não há como compreender a realidade diversamente do proposto por Mendonça, ou seja, numa interação permanente entre os campos social e natural, o dado e o construído. É neste sentido também que as soluções merecem proposições de caráter multifacetado, contemplando os diferentes vértices da gestão, do conhecimento e da realidade social.

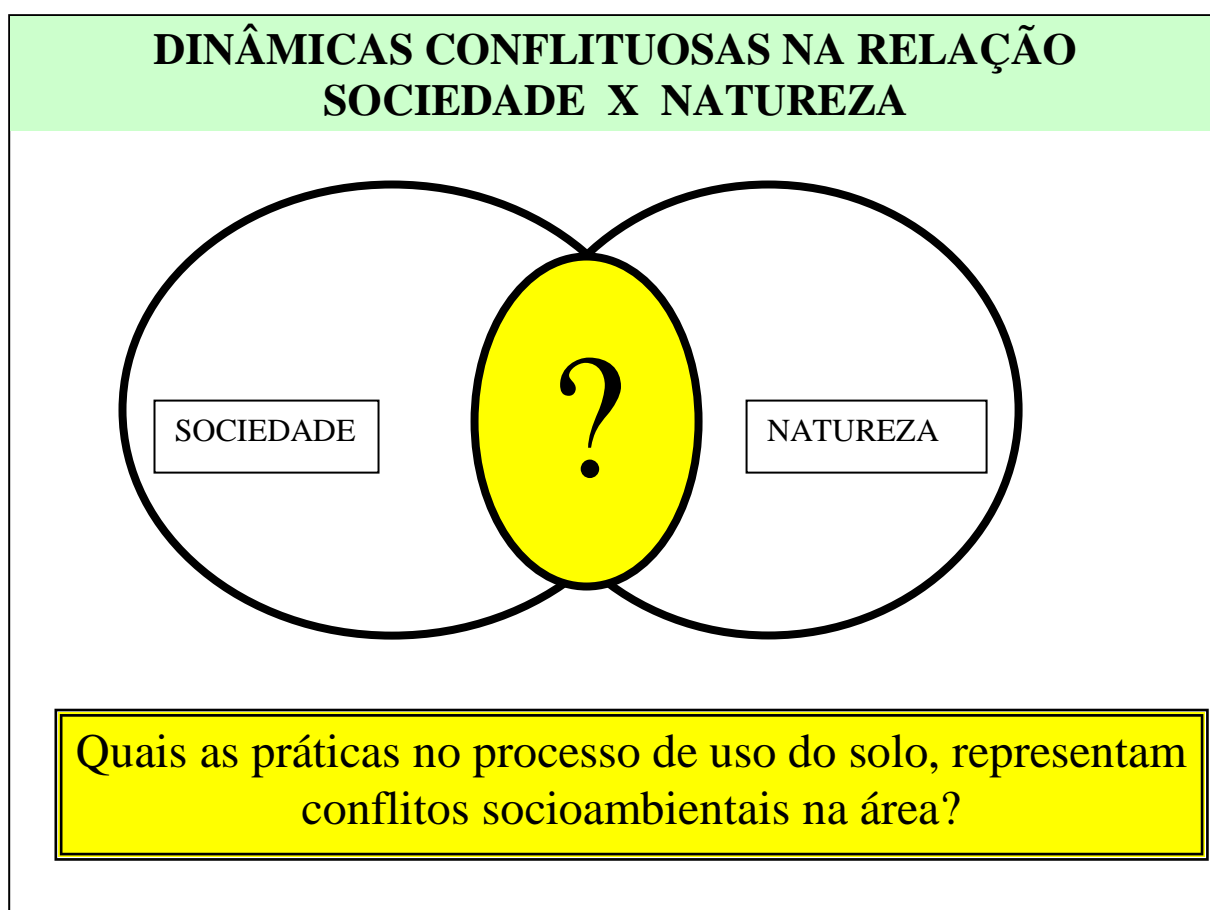


Figura 8: Ilustração do S.A.U. – Sistema Ambiental Urbano
Fonte: Mendonça (2004a, p. 186).

No Sistema Ambiental Urbano, Mendonça (2004a) propõe uma abordagem integradora dos elementos natureza e sociedade, decodificando esta relação complexa, na qual o urbanismo atual tem revelado comprometimentos da qualidade do ar, do solo, da água, da vegetação, do relevo e da própria paisagem, todos esses elementos são fundamentais para a qualidade de vida. Juntamente com o conjunto de condições materiais de habitação, escola, trabalho, lazer. Há uma conexão profunda entre o natural e o social. Não uma relação superficial, mas um grau de comprometimento mútuo, pelo qual se torna impossível visualizar soluções que não tenham a abrangência multi-inter-transdisciplinar.

2.3 A urbanização contemporânea e o despertar para o socioambientalismo

2.3.1 A industrialização e a urbanização: causas e conseqüências

O início do processo de industrialização referencia-se na Inglaterra, consideradas as condições necessárias ao seu surgimento, como o grau de desenvolvimento tecnológico e a acumulação de capital. Mais que isso, o processo identifica a distribuição espacial e internacional do trabalho.

Diversamente da idéia da atividade agrícola que se estende por amplas áreas e escassa presença de trabalhadores, a atividade industrial constitui uma paisagem entrelaçada com diversidade de chaminés, concentração de operários e redes de transporte. Se por um lado essa idéia é de concentração das pessoas e a conseqüente urbanização, por outro, a industrialização compreende um consumidor para seus produtos, e neste sentido a industrialização supõe sempre expandir seus laços, se possível nos limites do globo.

Conforme lembra Carlos (2001, p. 22), atualmente as mudanças no que se refere ao

tamanho e a escala da produção tornou a indústria mais complexa, transformando a natureza. A unidade produtiva enquanto fábrica, requer, para seu funcionamento: transporte, saneamento básico, energia, comunicação, serviços de apoio à produção, bancos, créditos, escritórios e unidades de distribuição e comercialização.

A sofisticação dos processos de produção demanda novos relacionamentos e o incremento de novas atividades, na formação de cadeias produtivas interligadas,

que impõem um determinado processo de produção espacial. Amplia-se assim a importância de uma criação coletiva voltada para a eficiência econômica e a maximização dos lucros.

Atualmente a industrialização não trata apenas dos temas clássicos do processo de produção, mas inclui temas como a pesquisa, sede social, outras unidades de gestão, diretamente ou indiretamente ligados, ou com poder de impacto sobre a produtividade, entre outros.

Para ilustrar este quadro buscamos o que refere Lefebvre (1999a) para explicar o fenômeno urbano, que surpreende por sua enormidade, sua complexidade ultrapassa os meios do conhecimento e os instrumentos da ação prática. Numa alusão à teoria da complexificação da natureza pela qual, os fenômenos sociais vão de uma complexidade menor a uma complexidade maior.

Em outras palavras, o autor refere a complexificação da sociedade em passos progressivos, ao passar do rural ao industrial e do industrial ao urbano. Para este autor a sociedade urbana somente pode se formar sobre as ruínas da cidade clássica, aquela que era o centro político de administração e de proteção. Mais ainda, Lefebvre (1999a p. 156) aponta para uma caminhada rumo à totalidade, porém, sem jamais atingi-la, “uma totalidade histórica, demográfica, geográfica, sociológica, semiológica, psicológica, etc.”

Atualmente, com a celeridade dos processos de aglomerações urbanas, torna-se confuso identificar tais processos como cidade, apresentando-se mais coerente referir aos centros urbanos, como espaços urbanos, de alguma forma, aparentando ser uma denominação genérica, mas que expressa um local que transcende, um espaço que é referência, não como a cidade o era, mas que, nas palavras de Lefebvre (2001, p. 47), “re-estrutura ao mesmo tempo que des-estrutura elementos e códigos egressos do industrial e do agrário.”

O urbano não é a imagem do harmônico, mas como expressão da sociedade industrial é o lugar dos conflitos, lugar dos desejos, uma sociedade que renova permanentemente a liberdade de produção e de criação, pretende passar para a sociedade a racionalidade coerente, propalada pelo modernismo que se pretende isento do caos da espontaneidade, estabelecendo o reinado da ordem hegemônica proposta pela sociedade industrial.

Conforme assevera Outhwaite e Bottomore (1996), outras razões contribuíram para a difusão do urbanismo, mas que nenhum outro fator foi tão

marcante como o foi a revolução industrial, com suas condições variáveis e descontínuas. Há, segundo os autores, “fatores históricos pré-existentes que caracterizam o urbanismo” (p. 782), referindo-se aos países da Europa continental e capitais, as primeiras pela sua antiguidade, as segundas pelas funções que desenvolvem, não necessariamente identificadas com o processo de industrialização, mas com a manufatura. Em seguida tais cidades passam a interligar-se com o processo de industrialização e apresentar seus “limites técnicos, sociais e econômicos presentes no crescimento das grandes cidades”. (p. 783).

Entre os principais limites, identifica-se a dificuldade de, em diferentes contextos e épocas como os custos e o tempo necessários para estruturar uma rede de transporte, a dificuldade de solucionar a congestão urbana e os problemas ambientais em cidades já super-povoadas.

Outros fatores atingem diretamente esses espaços, como as políticas de bem estar como a habitação, saneamento, transporte, serviços em geral, agregando-se a variabilidade de condições sócio-econômicas, níveis de industrialização, onde as pequenas e médias empresas contrastam com as grandes empresas, bem como as empresas que destacam-se pela alta tecnologia e que se instalam soberanas no mercado, elevando significativamente os custos de vida, além de problemas como tráfego e atualmente os elevados índices de desemprego.

Paradoxos presentes de forma muito clara nos centros urbanos, especialmente nos maiores centros urbanos que extrapolam limites de cidade, nas chamadas metrópoles e regiões metropolitanas.

Nas últimas décadas esses fatores sofreram alterações como a necessidade de atualização tecnológica e da nova fase de terceirização na indústria e também por dispensarem a necessidade de localização em grandes áreas urbanas, descentralizando as indústrias para cidades menores e deslocamentos para países em fase de industrialização (CASTELLS, 2000a).

Segundo este autor, em contrapartida, tem-se o surgimento das cidades globais, como centros nervosos para comandar as atividades políticas e principalmente econômico-financeiras surgem como padrão predominante. Se por um lado são gerados postos de trabalho e serviços formais e informais, por outro, esse fator impõe um processo acaba por gerar centros de alta valorização dos terrenos e imóveis em geral, bem como um custo de vida mais elevado, culminando com a expulsão de camadas sociais médias e baixas para regiões menos

valorizadas. A problemática gerada por esse processo é de certa forma, compensada pela importância que essas cidades globais assumem.

Estes problemas apresentados nos processos de urbanização em geral, tomam outras dimensões quando se trata dos países subdesenvolvidos, pela existência de dois traços marcantes.

O primeiro deles, a brutal concentração de renda que polariza entre um número reduzido de camadas de média e alta renda, que desfrutam de condições de vida semelhantes as camadas abastadas dos países industrializados e desenvolvidos, com serviços fornecidos por uma população disponível para o trabalho muito mal pago, e uma enorme e heterogênea população com renda extremamente baixa.

O segundo fenômeno “é formado pelas estratégias de sobrevivência deste grupo, vivendo em sua grande maioria em condições miseráveis, barracos e cortiços, em terrenos ocupados ilegalmente e trabalhando no chamado setor informal.” (OUTHAWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 785).

Ainda segundo os autores, o estilo de vida urbano deste grupo altamente vulnerável, leva para as cidades elementos de estratégias de subsistência rural, desde a criação de animais domésticos até a importância do parentesco, das redes étnicas e comunitárias e de solidariedade entre amigos e vizinhos que se torna indispensável à sobrevivência onde a renda individual é muito baixa.

As características conceitualmente levantadas acima, se fazem realidade nos principais aglomerados das metrópoles brasileiras, que de certa forma, parecem conceitos estruturados tendo como referência tais cenários. Não se trata de problemas e limites exclusivos dos grandes centros. Reservadas as escalas, tais situações se repetem nas cidades menores. Entretanto, dada a importância que as metrópoles assumem no atual momento, cabe aprofundar alguns aspectos que saltam aos olhos, de maneira especial o fenômeno da metropolização.

Primeiro há que se considerar que o processo de metropolização ocorre na lógica da concentração da economia e não por fator espontâneo de interesse dos indivíduos. Portanto, tem-se que há um processo de mundialização da economia, numa sofisticação do que representou a revolução industrial para o processo de urbanização. A metropolização da economia que concentra em alguns poucos pólos, o crescimento, a riqueza e de poder, acaba por atrair grandes massas de população.

Oportuno referir que o processo de acumulação de capital que o modelo de desenvolvimento capitalista proporcionou nas últimas décadas, resta estampado de forma mais clara na metrópole, porquanto reúne as maiores concentrações de renda e as categorias sociais que as detém, bem como, as mazelas que esta concentração produz, conforme afirma Firkowski (2001), abrigando simultaneamente o “melhor” e o “pior” da sociedade contemporânea, especialmente, produzindo grupos enormes de pessoas relegadas à informalidade em todos os sentidos e desclassificadas para a lógica do mercado, vendo o “atrapalho” daqueles que ocupam irregularmente áreas para moradia no desespero de encontrar seu lugar.

Conforme Santos (2004, p. 282), as condições gerais da modernização tecnológica, fazem com que mesmo as menores capitais tenham que se equipar de serviços de primeira ordem, indispensáveis ao funcionamento de um Estado moderno e assevera: “as metrópoles são um fruto da modernização recente dos países subdesenvolvidos por influência da industrialização mundial e/ou nacional”. A grande cidade tornou-se metrópole quando da revolução do consumo no mundo, fazendo surgir novas necessidades entre os indivíduos e nas relações internacionais, provocando um inchamento das cidades e uma diversificação das atividades.

No momento atual falar em metrópoles tem sido sinônimo de acumulação de problemas em espaços urbanos imensos, como alerta a Revista Ciência Hoje (2006), conforme editorial, que o próprio processo de urbanização no país vem sofrendo mudanças e tornando crônicos problemas como crescimento de favelas, segregação social, desemprego, violência, aumento da produção de lixo, engarrafamentos quilométricos, tornando caótico o dia-a-dia dos seus habitantes.

A exposição a riscos nos mais diferentes aspectos, falta de poder de compra por parte da maioria da população que não vê atendidos seus direitos fundamentais no campo econômico e social, o não acesso a serviços elementares como saúde e saneamento, bem como insegurança e carência na participação da construção de espaços coletivos, compreendendo a importância pedagógica para a construção da responsabilidade social e da cidadania, na tomada de decisões sobre elementos centrais da vida que dizem respeito a totalidade da sociedade.

Para fundamentar este comportamento do processo de urbanização brasileira, buscamos Lefebvre (2001) onde afirma que a urbanização brasileira corresponderia ao não compartilhamento da urbe, a sua não aceitação cultural e

política como obra coletiva, ocasionando uma relação conflituosa, e por conseguinte, um afastamento histórico entre vida urbana e cidadania, agregando a fisionomia das cidades brasileiras, marcadas por precariedade na infra-estrutura e a ausência dos cidadãos nas decisões que lhe dizem respeito, culminando na exclusão dos cidadãos inclusive do acesso a serviços básicos indispensáveis ao bem estar coletivo.

Mais ainda os problemas das gestões centralizadas e burocrática, esta no pior sentido, como assevera Santos (2004) as estatísticas oficiais, montadas a partir de realidades estrangeiras de países desenvolvidos, não levam em conta a atividade econômica dos pobres das cidades, ao mesmo tempo que, fontes alternativas igualmente não são de plena confiança.

Vista deste prisma, a estrutura do urbanismo brasileiro revela como assimilou as estratificações da sociedade brasileira, as segregações, aceita privilégios, administra interesses públicos e particulares a partir do mesmo local com recursos públicos, ou seja, privatiza recursos para direcionar benefícios, ou na expressão de Vicentini (2001, p. 132, “[...] um misto de exclusão e promiscuidade dos interesses públicos e privados, com arremedo de soluções contemporâneas sem caráter”. A autora fala da aplicação do “darwinismo social” nas denominadas áreas de depressão nas cidades latino americanas, para expressar a centralidade que as gestões públicas nos grandes centros assumem, ao priorizar as áreas centrais, como os *shoppings centers*, em detrimento dos subúrbios urbanos, onde os conflitos sociais e ambientais passam a se sobrepor.

Do ponto de vista social revela-se nos bastidores uma crise que não recebe tratamento institucional, ao menos não a altura que merece, como é o caso das condições de vida objetivas do povo, ou seja, suas necessidades. Agressões desumanas que culminam por esvaziar de humanidade o sentido da vida daqueles que vivem no espaço do nada ter.

Esclarecedor no processo de urbanização, é o que assevera Milton Santos (2005, p. 105-106, grifo do autor) “ressalvadas as dimensões, *as cidades apresentam problemas parecidos, como desemprego, habitação, transporte, lazer, água, esgoto, educação, saúde, segurança, entre outros*. Quanto maior a cidade mais visíveis se tornam essas mazelas”. E Santos (2005) vai mais longe, dizendo que essas “chagas” resultam da urbanização “corporativa”, aquela empreendida por grandes firmas, transformando o urbanismo no “receptáculo das conseqüências de

uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento de gastos sociais”. Identifica-se um processo de produção capitalista que arrasta para seus interesses as atenções e os investimentos, produzindo a cidade econômica em detrimento da cidade social.

2.4 Os conflitos socioambientais sob o olhar da vulnerabilidade e do risco no urbanismo atual

2.4.1 Vulnerabilidade e risco no contexto histórico

O contexto da industrialização e da metrópole tem levado inúmeros pensadores a refletir sobre o novo tipo de sociedade que se formou a partir desses desdobramentos da trajetória histórica da humanidade. Há muito, as idéias de evolução e de progresso deram lugar à certeza de que o homem, ainda extrator, competitivo, tecnocrata, consumista e neoliberal, segue um rumo exatamente contrário: o da destruição do planeta e, conseqüentemente, da autodestruição. Assim, a sociedade contemporânea é caracterizada por muitos autores pelos riscos e vulnerabilidades a ela imanentes. Todavia, embora muito se discuta sobre o assunto, há uma diversidade de conceitos que indica a existência de dúvidas acerca de suas definições específicas e, principalmente, da forma de mensurá-los, evitá-los e gestioná-los.

As teorias sobre o risco, o desastre e a vulnerabilidade fundamentam-se, explícita e implicitamente, em diferentes noções de efeitos causais, mudanças sociais e possíveis respostas. Aproximam-se das teorias da complexidade, isto é, apontam a complexidade das interações entre sociedade e natureza – a imprevisibilidade das redes causais e das mudanças sociais.

A teoria da complexidade, em termos gerais, ocupa-se da estabilidade e das mudanças em sistemas complexos, no sentido de que consistem em grande número de agentes independentes que interagem entre si de inúmeras formas. Originada no âmbito da matemática e da física em meados da década de 1980, foi abraçada pelas ciências sociais e aplicada em áreas tão variadas quanto a queda de sistemas políticos, o comportamento de mercados e engarrafamentos de trânsito.

Sistemas complexos são formados por inúmeros componentes de ação simultânea em que cada um detém ou desempenha certo grau de informação e influência, mas não determina todo o sistema. Os sistemas são, portanto, instáveis e os processos e mudanças são imprevisíveis e não-lineares. Isso é perceptível no conceito de auto-organização: na interação no interior dos sistemas e entre sistemas e seus contextos, os sistemas sofrem uma auto-organização espontânea.

A teoria da complexidade é aplicada à vulnerabilidade e aos desastres desde meados dos anos 90. Além disso, muitos desenvolvimentos da teoria do desastre têm afinidades com as premissas da complexidade, pois ela permite descrevê-los como a interação entre (sub)sistemas da natureza e da sociedade, da catástrofe inesperada e da vulnerabilidade. Estudiosos afirmam que, hoje, desastres causados por catástrofes inesperadas naturais resultam da complexa interação entre natureza e sociedade, e de diferentes dimensões de espaços e de tempos (de curto e longo prazo, cíclico etc.). A complexidade pode ser abordada a partir de vários ângulos. Ademais, realiza a ponte entre as ciências naturais e as sociais. Há três correntes principais, baseadas no caos, nas estruturas dissipativas e nos sistemas de adaptação.

Se complexidade é definida pela multiplicidade de sistemas, agentes e interações, o desafio está em distinguir padrões para controlá-la (HILHORST, 2004). No entanto, alguns cientistas usam uma diferente noção de complexidade, que pode ser definida em função do número de maneiras de interação e do número de diferentes descrições necessárias a ela subjacentes. Permite, então, selecionar interações, das quais emergem múltiplas realidades. Ao invés de controlar a complexidade, o desafio é reconhecer as múltiplas realidades (construídas de acordo com seleções cultural e politicamente informadas) e realizar novas complexidades no desenvolvimento de relações, mediações e identidades institucionais.

Especificamente no âmbito da presente investigação, a sociedade e a cidade são encaradas como sistemas complexos cultural e politicamente informados. Se, como mencionado no parágrafo anterior, a complexidade é definida pela multiplicidade de sistemas, agentes e interações, a vulnerabilidade e o risco sociais, quer coletivos ou individuais, constituem o âmago do problema a enfrentar. Muitas vezes mediante os seus sintomas, é possível distinguir os graves problemas que afligem a sociedade, para então lançar mão de políticas públicas que os combatam.

Este é o caso da violência urbana, muitas vezes apenas sintoma visível de questões enraizadas na pobreza, no desemprego, na falta de condições que satisfaçam às necessidades básicas de dignidade humana, como educação, saúde, moradia e alimentação entre outras.

2.4.2 A latência do risco no urbanismo atual

Beck (1997) é referência obrigatória no estudo contemporâneo do risco nas ciências sociais. Sua análise dos problemas da sociedade contemporânea e do papel do risco abrange questões como contingência, ambivalência, pluralismo e individualização. Para ele, o risco é mais ou menos inevitável, previsível e administrável, pode ser reduzido mediante o conhecimento e tomadas de posição, mas não eliminado.

Giddens (1997) afirma que as pessoas, hoje, estão sujeitas a situações individuais ou familiares, como doenças crônicas, *stress*, violência e divórcio, que apresentam tensões tanto para o *eu* como para o conjunto social. Além disso, embora mais protegidas da atuação das forças naturais do que em tempos pré-modernos, estão submetidas a novos riscos. Os perigos ambientais, que ameaçam os ecossistemas da Terra são, atualmente, muito mais presentes e disseminados.

Como uma forma de definir o presente, repleto de perigos ambientais, sociais e de inseguranças decorrentes do processo de modernização, Beck (1997) introduz o termo sociedade de risco, pois, a seu ver, a modernização envolve não apenas mudanças estruturais, mas também a transformação das relações entre estruturas sociais e seus agentes. Assim, a noção de classes sociais é substituída pela de *classes de risco*, em que a distribuição de risco toma o lugar do processo da distribuição desigual de riqueza (LIEBER; LIEBER, 2002).

A sociedade atual deve resolver duas questões simultâneas, decorrentes da adoção de um modelo técnico-científico de produção, aliado à economia capitalista. A primeira é: como a riqueza produzida socialmente pode ser distribuída de forma igual e legítima? A segunda: como se pode, em termos aceitáveis, prevenir, desativar, redirecionar e conduzir riscos e perigos produzidos de forma sistemática no processo industrial avançado, sem sobreporem-se os interesses econômico-financeiros aos interesses sociais, ecológicos, médicos e psicológicos?

A cada avanço na produção-tecnológica surgem novos e imprevisíveis riscos. O processo se configura em uma geração contínua. Como afirma Giddens (1997, p. 41), em

algo como um jogo auto-mantido entre o risco e a economia. Assim, medo e sua saciedade são meramente simbólicos e independem do seu contexto para satisfazer as necessidades humanas [...]. A proliferação de riscos decorre do fato, do processo de inovação tecnológica ter perdido o controle social, convertendo-se em solução para qualquer problema.

Para Muñoz (1995, p. 6), os riscos são, em parte, construções sociais nas quais se podem apreciar dimensões psicológicas, sociológicas ou institucionais. A autora aponta que,

a partir das ciências sociais, a investigação sobre os riscos está centrada em estudar a resposta humana diante dos mesmos, especialmente a partir de dois pontos de vista: a percepção do problema dos riscos pela população e a tomada de decisão na gestão dos riscos (avaliação do seu impacto, medidas de proteção, adoção de tecnologias, localização de atividades potencialmente perigosas).

Todavia, a investigação sobre os riscos requer a preocupação em reconhecer a complexidade da cadeia causal produzida por certas atividades. Mas, freqüentemente, não é fácil relacionar os resultados dos problemas ambientais ou sociais com sua origem ou estabelecer se existe uma dissociação no espaço e no tempo entre a origem e a conseqüência. Muitas vezes, os problemas ambientais e os sociais podem ser melhor compreendidos no contexto das teorias do caos e da complexidade.

De qualquer modo, é necessário situar a análise dos riscos em suas dimensões espacial e temporal. Nestas, devem-se reconhecer as conseqüências negativas a longo prazo de atividades que a curto prazo podem ser positivas. Também há que se perceber as diferenças entre os riscos de desenvolvimento brusco (catástrofe) e os riscos de desenvolvimento difuso (contaminação lenta).

Na dimensão espacial, estabelece-se uma distinção entre riscos “universais” (por exemplo, a deterioração da camada de ozônio) e riscos locais ou pontuais. Há riscos globais como conseqüência de eventos pontuais, ou ao contrário, riscos materializados em uma localidade como conseqüência de um possível processo de deterioração global (MUÑOZ, 1995).

A Geografia é uma das áreas pioneiras em trabalhar os *riscos* em sua dimensão ambiental. Para focar as dinâmicas sociais e naturais simultaneamente traz, em seu arcabouço conceitual, a vulnerabilidade como conceito complementar de risco. A análise dos riscos possui uma dimensão geográfica evidente: tanto o perigo como a vulnerabilidade e a catástrofe se materializam em um território. Têm, pois, um componente espacial que se baseia na coincidência de uma determinada ameaça para a população e suas atividades (NYERGES et al apud MUÑOZ, 1995).

As dimensões humanas, especialmente o estudo dos componentes sociais do risco, a aproximação contextual, a sua análise e a investigação da resposta humana perante os riscos e desastres são contribuições das ciências sociais ao estudo dos riscos. Além disso, os riscos eminentemente sociais são cada vez mais numerosos do contexto de sociedade complexa e merecem, por sua vez, atenção redobrada.

Neste contexto, a complexidade da presença do risco, dificulta ainda mais as possibilidades de compreender e trabalhar o urbanismo no conjunto dos problemas socioambientais. Aprender a lidar com as incertezas, com as imprevisibilidades, ansiedades e inseguranças da vida atual, é elementar para construir as condições de possibilidade de realização da cidadania.

2.4.3 Vulnerabilidade: compreender para minimizar

Para entender o termo vulnerabilidade é preciso considerar, simultaneamente, o conceito de risco, pois a vulnerabilidade aparece no contexto dos estudos sobre risco, tanto em sua dimensão ambiental quanto no contexto sócio-econômico (MARANDOLA JR, 2004).

A vulnerabilidade é um componente fundamental na análise de risco. Muñoz (2002, p. 12), utilizando-se dos apontamentos de Blaikie et al, a define como as

características de uma pessoa ou grupo em termos de sua capacidade para antecipar, enfrentar, resistir e se recompor do impacto de um perigo [...]. Isto implica uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida e o sustento dos indivíduos são postos em perigo por um evento identificável na natureza e nas sociedades.

Para Oliver-Smith (2004), vulnerabilidade é fundamentalmente um conceito político-ecológico e envolve a relação do ser humano com o meio ambiente, considerando as forças econômicas e políticas, características da sociedade em que

está inserido. Do ponto de vista dos desastres, vulnerabilidade é um nexos conceitual que relaciona o meio ambiente às forças sociais, instituições e valores culturais que os sustentam ou combatem. Combinando elementos do ambiente, da sociedade e da cultura em múltiplas proporções, o conceito de vulnerabilidade engloba a multidimensionalidade dos desastres.

Para o referido autor, desastres são tanto eventos materiais complexos quanto uma multiplicidade de construções sociais interpenetrantes e por vezes conflitantes. Quer sejam material ou socialmente construídos, os efeitos dos desastres são canalizados e distribuídos na forma de risco no âmbito da sociedade, de acordo com práticas e instituições políticas, sociais e econômicas. Essa é a essência da vulnerabilidade (OLIVER-SMITH, 2004).

Wilches-Chaux (1989) identifica onze diferentes formas de vulnerabilidade: natural, física, econômica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educacional, ecológica e institucional. O modelo proposto por Blaikie et al (1994) coloca essas diferentes formas de vulnerabilidade em correntes causais. O autor situa as ideologias dos sistemas político e econômico, como originárias da maioria dos desastres a que o mundo está vulnerável hoje, já que afetam a alocação e a distribuição de recursos na sociedade. A vulnerabilidade está situada conceitualmente na interseção entre natureza e cultura e demonstra, muitas vezes dramaticamente, a mutualidade de ambas na construção do desastre, seja natural ou social.

É necessário examinar os conceitos de vulnerabilidade em termos teóricos, para desvelar suas amplas implicações ecológicas, políticas, econômicas e sócio-culturais. É necessário reconhecer, naquilo que geralmente se compreende como distúrbios da natureza e da sociedade, as suas profundas bases sócio-culturais e econômico-políticas.

Se, como sustentam teóricos da vulnerabilidade, desastres são mais produto da sociedade que especificamente naturais, certas questões concernentes à conjuntura da cultura, da sociedade e da natureza aparecem. É preciso entender vulnerabilidade enquanto relacionada às estruturas sociais e econômicas, normas e valores culturais e desastres do meio-ambiente em corrente causal.

Alves (2005, p. 11), ao identificar e caracterizar as situações de vulnerabilidade sócio-ambiental, define-as como “a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos sociais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade

social) em áreas de risco com degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental)". Decorrentes dessas duas dimensões surgem outras vulnerabilidades e outros riscos, que devem ser enfocados pelas políticas públicas. Compreendido como condicionante ambiental e/ou social o tema da vulnerabilidade permitirá a atuação que reduza os impactos de eventos de qualquer dos campos, social ou ambiental.

Para o autor "não é por acaso que as áreas de risco e degradação ambiental também são, na maioria das vezes, áreas de pobreza e privação social" (ALVES, 2005, p. 13). Assim, a sua hipótese "é que a vulnerabilidade ambiental é um fator relevante na configuração da distribuição espacial das situações de pobreza e privação social" (p. 13), o que, de modo geral, se repete em outras metrópoles brasileiras devido à similaridade dos processos que as formaram e aos problemas que enfrentam.

Nesse sentido, ele acredita que a categoria vulnerabilidade pode captar e traduzir os fenômenos de sobreposição espacial e interação entre os problemas sociais e ambientais, sendo adequada para uma análise da dimensão sócio-ambiental (espacial) da pobreza. Para Mendonça (2004b, p. 142), a "condição de pobreza de uma determinada população está estreitamente vinculada à condição de formação de riscos e de vulnerabilidade sócio-ambiental."

A vulnerabilidade implica, pois, uma combinação de fatores que determinam o grau em que a vida e o sustento dos indivíduos são postos em perigo por um evento identificável na natureza ou na sociedade. A vulnerabilidade é inerente ao território e à população, mas pode ser trabalhada. Constitui um conceito complexo por abranger aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, além da ecologia política e da ecologia ambiental.

Muñoz (2006)²⁵ afirma que a vulnerabilidade está diretamente ligada à capacidade de resposta de uma sociedade em prevenir, evitar e reduzir os prejuízos. Daí sua relação com aspectos como educação, grau de informação, condições econômicas, legislação ambiental, grau de organização social, nível de vida e saúde e rede de proteção civil da sociedade.

Para identificar a capacidade tanto de prevenção quanto de resposta ao risco, alguns indicadores são decisivos, como o nível de renda, que permite perceber os

²⁵ Comunicação pessoal em curso proferido no Programa de Mestrado/Doutorado em Geografia da UFPR. Curitiba, ago. 2006.

níveis de pobreza, o grau de instrução, taxas de desemprego e de rotatividade nos empregos, ou outras que permitem identificar as formas de trabalhar e viver.

Não se deve esquecer, porém, que as diferentes camadas sociais ou grupos, bem como regiões com variados níveis de desenvolvimento, estão expostos, cada um, a diferentes riscos, sendo precipitado afirmar de antemão que quanto maior o nível econômico, de instrução ou de desenvolvimento, menor o número e a dimensão de riscos a que os sujeitos estão expostos. São outros os riscos, outros os possíveis desastres. As diferentes situações de vulnerabilidade dos sujeitos (individuais e/ou coletivos) podem ser particularizadas pelo reconhecimento de três componentes interligados: o individual, o social e o programático ou institucional.

Os componentes da vulnerabilidade individual referem-se à ordem cognitiva como quantidade e qualidade de informação de que os indivíduos dispõem e sua capacidade de elaborá-la, bem como à ordem comportamental: referem-se à capacidade, à habilidade e ao interesse dos sujeitos para transformar as preocupações em atitudes e ações.

O componente social da vulnerabilidade envolve o acesso às informações, as possibilidades de processá-las e o poder de incorporá-las a mudanças práticas na vida cotidiana, condições diretamente associadas ao acesso a recursos materiais, a instituições sociais como escola e serviços em geral, ao poder de influenciar decisões políticas, à possibilidade de enfrentar barreiras culturais e de estar livre de coerções violentas de todas as ordens etc., que precisam então ser incorporadas às análises de vulnerabilidade.

O componente institucional ou programático da vulnerabilidade conecta os componentes individual e social. Diz respeito ao grau e à qualidade de compromisso, recursos, gerência e monitoramento de programas nacionais, regionais ou locais de prevenção e cuidado, importantes para identificar necessidades, canalizar os recursos sociais existentes e otimizar seu uso.

Fatores igualmente relevantes para compreender a vulnerabilidade são os aspectos técnicos, políticos, sociais e territoriais. Mais do que entender ou medir a vulnerabilidade, segundo Muñoz, tal elaboração constitui passo fundamental para o planejamento urbano, sem o qual não se conseguirá alcançar formas sustentáveis de organização e de ocupação territorial que reduzam os riscos para a população.

Articulados entre si, os componentes constitutivos de uma abordagem apoiada no quadro conceitual da vulnerabilidade priorizam análises e intervenções

multidimensionais, sugerem a compreensão de que as pessoas não são, em si, vulneráveis, mas podem estar vulneráveis a alguns agravos e não a outros, sob determinadas condições, em diferentes momentos de suas vidas.

2.4.4 Os conflitos socioambientais na sociedade de risco

A partir da obra de Beck (1998), *A sociedade de risco*, que este conceito tornou-se difundido e aplicado, abrindo caminho a um novo paradigma nas ciências sociais, naturais e humanas. Este, em muito se assemelha à teoria da complexidade e leva em consideração, sobretudo, a ação humana como fonte de novos riscos.

Beck (1998) anuncia a sociedade de risco como uma sociedade reflexiva: mesmo os atores da modernização sofrem e se beneficiam dos perigos que desencadeiam. Os efeitos secundários anteriormente latentes golpeiam também os centros de sua produção. Assim, tanto pobres quanto ricos e poderosos estão expostos aos riscos. Nesse sentido, o autor retrata a supressão de zonas ou fronteiras em relação aos perigos e ameaças e afirma que o medo é o produto da modernidade. A principal questão levantada por ele diz respeito a “como proteger” a sociedade atual diante destes riscos e, principalmente, como diagnosticá-los, uma vez que esta análise depende de instrumentos e teorias e que a ciência não alcança mais a verdade absoluta²⁶, assim como o direito é incapaz de captar os fatos.

Para o autor, há uma fratura na modernidade, decorrente da passagem da modernidade industrial para a sociedade do risco. A produção social de riquezas produz, por si só, riscos. O novo desafio da sociedade consiste, pois, em como evitar ou minimizar os riscos e os perigos produzidos sistematicamente no processo de modernização, limitando-os e dividindo-os de modo que não obstaculizem o processo de modernização e nem ultrapassem os limites tanto do suportável na ecologia, na medicina e na psicologia, quanto da sociedade e da vida nos aglomerados urbanos.

A auto-ameaça civilizatória consiste em que os riscos gerados pelo desenvolvimento das forças produtivas se diferenciam essencialmente das riquezas; com a divisão e o incremento dos riscos surgem situações sociais de perigo que afetam a todos, até mesmo aos que produzem e se beneficiam desses riscos; a

²⁶ Beck (1998, p. 16) utiliza-se da expressão “desencantamento da ciência e da técnica.”

expansão dos riscos não rompe com a lógica do desenvolvimento capitalista, mas a eleva a um novo nível; os riscos reconhecidos socialmente têm um conteúdo político explosivo peculiar. Assim, o que se considerava apolítico se torna, agora, político.

Outro fator crucial para a teoria social da sociedade de risco é o fato de que a natureza já não pode ser pensada sem a sociedade e a sociedade sem a natureza. O modelo de dominação da natureza preconizado pela cultura ocidental acarreta a destruição do mundo natural e transformou-se em um imenso conjunto de ameaças médicas, sociais e econômicas globais, com desafios novos para as instituições sociais e políticas. Hoje, os problemas do meio ambiente tornaram-se também problemas sociais, problemas do ser humano, das condições de vida nas cidades, bem como do ordenamento econômico, cultural e político das sociedades.

Cresce o significado do saber e do poder sobre os meios que configuram os riscos, os quais adentram o campo político. Além disso, há quem deles se beneficie. “En este sentido, la sociedad del riesgo también es la sociedad de la ciência, de los médios y de la información. En ella se abren así nuevos contrastes entre quienes producen las definiciones de riesgo e quienes las consumem” (BECK, 1998, p. 53). Nesse contexto, a interdisciplinaridade na análise das questões sócio-ambientais é indispensável.

Questiona-se a forma de estabelecer novas políticas: se há um vazio político, se há colisões com os nacionalismos estatais e interesses predominantes. Afinal, quem serão os novos agentes políticos? Touraine (2006) diria que nesse contexto é necessário que cada indivíduo de torne sujeito e ator, reivindicador e agente da mudança.

A industrialização exacerbada e a conseqüente metropolização das cidades é mais uma das vertentes caracterizadoras da sociedade atual. As situações de ameaça global que surgem e a dinâmica social e política de conflito que estas contêm, são novas e consideráveis, mas ficam ocultas pelos riscos e inseguranças sociais, biográficas e culturais que, na modernidade tardia, foram recortados e transformados na estrutura social interior da sociedade industrial (classes sociais, formas familiares, situações sexuais, matrimônio, paternidade, profissão) e as evidências básicas do estilo de vida nela incluídas.

Percebe-se, hoje, uma mudança social, em cujo transcurso os seres humanos são liberados das formas sociais da sociedade industrial (classe, camada social, família). Isto ocorre mediante o processo de individualização, apontado por

Touraine (2006). O ingresso das pessoas no mercado de trabalho²⁷ vem unido à liberação dos laços familiares, profissionais e culturais e coincide com o pensamento de Baudrillard (1990), que afirma que o século XX foi o século de todas as emancipações e liberações.

Para Beck (1998), esta tendência obriga as pessoas, em nome da própria sobrevivência material, a fazer de si mesmas o centro de seus próprios planos de vida. Verifica-se um novo modo de socialização, uma mudança radical entre o homem e a sociedade, uma tríplice forma de individualização: a dissolução das precedentes formas sociais históricas, a perda de seguranças tradicionais e um novo tipo de coesão social.

Em relação ao trabalho, ocorre igualmente uma mudança em seu sistema, pois a profissão perdeu suas garantias e proteções anteriores. Há um risco grande de bacharéis ficarem marginalizados no mercado de trabalho após a graduação. Os títulos garantem apenas um lugar na sala de espera do mercado. Já a violência urbana, a constante atmosfera de agressividade em que se vive na atualidade e o contínuo medo do outro e do inesperado são, hoje, inerentes ao cotidiano.

A noção de sociedade industrial pressupõe o domínio da lógica da riqueza e admite como compatível a distribuição do risco, enquanto que a noção de sociedade do risco considera incompatível a distribuição de riqueza e de risco e aceita a rivalidade entre suas lógicas. Esta é a lógica do atual modelo de desenvolvimento: os riscos da modernização se consolidam socialmente em um jogo de tensões entre ciência, prática e vida pública, desencadeando uma crise de identidade, novas formas de organização e de trabalho, novos fundamentos teóricos e novos desenvolvimentos metodológicos. A discussão pública dos riscos da modernização é o caminho para a conversão dos erros em oportunidades de expansão.

A interpenetração entre a crítica civilizatória, contraposições interpretativas interdisciplinares e os movimentos de protesto de caráter público é bastante clara no movimento de defesa do meio ambiente e nos movimentos sociais que lutam por uma melhor qualidade de vida, especialmente nas grandes manchas urbanas. Nesse contexto, movimentos deflagrados pelos segmentos jovens da sociedade têm,

²⁷ Durante a Primeira e a Segunda, Guerras Mundiais, enquanto os homens foram para o *front*, as mulheres e as crianças ocuparam os seus lugares na agricultura, no mercado de trabalho e nas indústrias, inclusive na bélica, eliminando ainda mais as diferenças de gênero e faixa etária. Assim, a emancipação dos papéis sociais, antes clara e determinada, deu lugar à individualização, em uma luta que duraria ainda várias décadas.

historicamente, se mostrado sensíveis aos riscos e às vulnerabilidades a que estão sujeitos, desde a esfera do indivíduo até à da humanidade e do planeta. Os jovens, como atores sociais e como movimento, têm, repetidamente, alçado suas vozes contra a injustiça social, contra a guerra, contra a ditadura, contra a devastação ambiental atual, ente outros.

Eles, como atos de imposição do jovem à sociedade, configuram uma agressão voluntária e consciente à sociedade estabelecida, constituindo, por si só, um ato de violência. De outro lado, as questões que levantam e as problemáticas contra as quais protestam tão veemente, configuram, muitas vezes, vulnerabilidades, riscos e perigos aos quais a sociedade está sujeita, mas não está habituada a tratar como tal, expondo portanto a todos, mas de forma mais intensa e mais agressiva aos mais pobres.

O tema da vulnerabilidade tem sido abordado nos diferentes espaços da vida cotidiana. Originalmente a palavra vulnerar significa causar prejuízo, enquanto vulnerável “diz-se do lado fraco de uma questão ou assunto e do ponto moral por onde alguém pode ser atacado” (ROCHA, 1999). Identifica-se assim a presença de possibilidade de alguém sofrer prejuízo em virtude de exposição em que se encontra, capacidade de resistência e de recuperar-se de um dano sofrido.

Segundo Muñoz (2006), a vulnerabilidade é um conceito complexo que envolve dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais, às quais acrescentam-se as áreas geográficas e seu potencial para sofrer danos e ameaças.

A importância de trazer para o debate o tema da vulnerabilidade reside na mesma preocupação da totalidade deste trabalho que é, o comprometimento do meio ambiente e conseqüentemente da qualidade de vida em decorrência dos problemas apresentados pelo atual processo de urbanização, especialmente nas metrópoles.

O modelo técnico-científico de desenvolvimento adotado pelo sistema capitalista, privilegia o crescimento econômico, em detrimento do impacto da qualidade de vida dos indivíduos, consumindo atos índices de matéria prima e nem sempre apresentando resultados na qualidade de vida que justifiquem o processo exploratório. A degradação ambiental é hoje uma das principais preocupações da sociedade, que sofre com problemas que afetam o clima, a vegetação, o solo, a atmosfera de maneira geral, alterando as condições originais para existência da vida com qualidade.

Consumo e ambiente representam hoje temas que são inseparáveis para a compreensão do que é a vida urbana. O capitalismo impõe conceitos de que vida boa se equivale a ter altos índices de consumo, felicidade equivale em poder ir ao mercado semanalmente e transbordar um carrinho em compras. O mito do consumo criado pela sociedade capitalista industrial equivale a bem-estar, a conforto. Na mesma medida em que gera produtos, esta sociedade de consumo gera necessidades de consumo e novos produtos. A aquisição de bens se constitui em prestígio social, realização da vida, passa ser objetivo da vida e não meio para a realização de uma vida melhor.

Esta lógica não vê um indivíduo cidadão, mas um consumidor em cada indivíduo, e como tal tem o valor que se equivale a capacidade comprar e de consumir mais e mais para que a produção aumente. Esta sociedade de produção capitalista quer atender a necessidade de consumidores e não de pessoas.

Do ponto de vista ambiental, gera-se uma sociedade insustentável, pois ela se torna cada dia mais, produtora de bens, para acumulação de capital e cada dia menos capaz de organizar-se para as necessidades efetivas das pessoas, tendo como horizonte de sentido a comunidade e a dignidade dos cidadãos.

Há um agravamento da relação entre o homem e a natureza pelo excesso de consumo de produtos e a conseqüente geração de resíduos, bem como, a incapacidade de encontrar destinos adequados que não impactem brutalmente a natureza, acrescido de altos índices de consumo de energias, o que caracteriza a sociedade capitalista, industrial, moderna, contemporânea e consumista que referimos.

Neste sentido, se constitui em sinal de alerta o alto índice de resíduos produzidos, desde aqueles que são sobras ou descartes de produtos alimentares até aqueles que são resíduos dos processos equivocados de produção energética, cuja destinação final não há segurança, pois as alternativas geradas até hoje apresentam-se precárias. Mas antes da precariedade da destinação há que se tomar posicionamento sobre a crescente produção de resíduos. A cidade contemporânea, crescendo fora de controle e com seu comportamento consumista, torna insustentável a relação do homem com a natureza.

No mesmo sentido torna-se oportuno buscar os questionamentos postos por Schmid (2005, p. 2) de onde nos exorta para a “construção de uma outra racionalidade”. Concomitantemente, propõem outros saberes, outros critérios para

consideração do que seja conforto para além do sentido capitalista, concebendo-o de forma “holística, como caminho para alcançar valores suplantados pela modernidade, que reportam as necessidades subjetivas do homem, como o afeto, o amor, o respeito, a dignidade.” (p. 323).

Este problema do alto índice de consumo de produtos e a produção de resíduos merece ser estendido, tanto para o debate da produção e consumo em geral, como do desperdício de energias e os impactos que resultam de tais práticas. Desde o aproveitamento de energia primária, passando pelas várias fontes que se transformam em energia com altos índices de impactos ao ambiente.

Especificamente no que se refere aos resíduos sólidos, além de repensarmos o crescente aumento de resíduos produzidos, há que se pensar a cadeia da destinação. Embora o tema esteja nas diversas agendas, desde pesquisadores até políticos, a cadeia que podemos referir desde a coleta, classificações e destinações, ainda são opções incertas quanto a sua eficiência, sem adentrar no debate das tecnologias mais adequadas para cada uma das etapas.

A coleta e a destinação dos resíduos, muitas vezes expõem a natureza, fora dos espaços urbanos, pois os resíduos são simplesmente jogados na natureza contaminando os mananciais, o solo e gerando problemas para populações circunvizinhas. Todavia, reduz o impacto nas áreas urbanas, mas não pode-se aceitar como prática adequada, pois transfere para outras pessoas, áreas e dimensões o impacto negativo que os resíduos causam.

Certamente há experiências de êxito de neste campo, desde a adoção de melhores técnicas em cada uma das etapas, desde a coleta até a destinação final, mas parece que a lógica de produção de resíduos de forma crescente e desenfreada, é insuficiente, pois nem as pessoas, nem a sociedade e nem o ambiente suportam esta pressão.

A educação para melhoria deste processo é fundamental. Educação que precisa acontecer de forma concomitante as políticas públicas para superar traumas e irresponsabilidades como a justificativa muitas vezes buscada, de que como cidadãos estamos dispensados de boas práticas porque os poderes públicos não cumprem seus deveres. Essa hipocrisia de que as partes fazem de conta que querem minorar os problemas não pode perdurar.

Os traumas da vida urbana aparecem nos picos de uso dos serviços de maneira geral. Veja-se o caso dos transportes e as dificuldades impostas pela

qualidade, pelas distâncias, pelos custos, pelos altos índices de utilização nos horários de pico, pela vulnerabilidade aos assaltos nos coletivos, o alto índice de utilização de carros particulares, pelo crescimento no consumo de combustíveis, pela emissão de gases poluentes na atmosfera, e tantos outros.

Problemas infundáveis que merecem atenção de estudos e de gestores públicos, mas que é indispensável a participação da sociedade, seja na elaboração de políticas para o setor, seja na adoção de comportamentos mais sustentáveis, no sentido de reduzir impactos danosos ao meio ambiente.

Outro campo que se impõe ao debate é adoção de medidas mitigatórias pela qualidade de vida no mundo urbanizado como mostram os dados referentes à concentração de renda, relacionadas à saúde e educação.

No caso do Brasil, as iniquidades em saúde²⁸, a saúde pública, entre grupos e indivíduos, ou seja, aquelas desigualdades de saúde que além de sistemáticas e relevantes são também evitáveis, injustas e desnecessárias, como mostram os dados, são traços reveladores da situação de saúde do Brasil. A mortalidade infantil, cuja média nacional em 2004 foi de 23,1 por mil nascidos vivos (NV), segundo dados do Ministério da Saúde, apresenta grandes disparidades regionais, observando-se taxas inferiores a 10 por mil NV em alguns municípios do Sul e Sudeste e valores maiores do que 50 por mil NV em áreas do Nordeste.

O impacto na qualidade de vida, tem origem identificada, não apenas nas disparidades da riqueza, mas se denota em outras áreas, seus efeitos danosos para a sociedade atual. O relatório da UNICEF de 2006 sobre a situação da infância brasileira, em 2000 a taxa de mortalidade em menores de cinco anos entre filhos de mulheres com até três anos de estudo era de 49,3 por mil NV, quase 2,5 vezes maior que entre os filhos de mães com oito anos ou mais de estudo.

Há anos se reconhece que os principais determinantes dessas iniquidades estão relacionados às formas como se organiza a vida social. Inúmeros estudos têm mostrado que as condições econômicas e sociais exercem um efeito importante sobre a saúde e a doença e que o termo “saúde pública” expressa seu caráter político e que sua prática deve conduzir necessariamente à intervenção na vida

²⁸ Dados extraídos da publicação Cadernos de Saúde Pública (2006), serviu de base para as discussões da 1ª Reunião da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), realizada em Brasília no dia 15 de março de 2006. Trata-se de um documento de posição da CNDSS frente os determinantes sociais da saúde no Brasil e as possibilidades de atuação sobre eles, particularmente com vistas ao combate às iniquidades de saúde.

política e social para indicar e eliminar os obstáculos que dificultam a saúde da população.

Outra característica marcante no urbanismo atual, e a transformação do cidadão em indivíduo anônimo. O impacto negativo é o desgaste do chamado capital social, ou seja, das relações de solidariedade e confiança entre pessoas e grupos. O desgaste do capital social em sociedades de maior iniquidade, explicaria em grande medida porque sua situação de saúde é inferior à de sociedades onde as relações de solidariedade são mais desenvolvidas.

Na obra *Mitos e Falácias do Desenvolvimento Social*, Kliksberg (2001)²⁹, mostra que grandes iniquidades de renda, escassos níveis de coesão social e baixa participação política são os que menos investem em capital humano e em redes de apoio social que são fundamentais para a promoção e proteção da saúde individual e coletiva. A organização estrutural resulta também do desinteresse que se abate sobre as pessoas que se sentem a margem do processo de construção física do espaço urbano. A mudança neste sentido demanda a organização e participação da sociedade em ações coletivas, para constituir-se enfim em atores sociais e ativos participantes das decisões da vida social.

Segue o estudo, mostrando que no caso do Brasil o fardo é duplo, pois além de apresentar graves iniquidades na distribuição da riqueza há grandes setores de sua população vivendo em condições de pobreza que não lhes permite ter acesso a mínimas condições e bens essenciais à saúde. Segundo este estudo, o tema da pobreza também vem chamando a atenção de muitos autores, o que vem gerando uma mudança na maneira como a entendemos e nas formas para combatê-la. Para Kliksberg (2001, p. 28), a pobreza não é somente a “falta de acesso a bens materiais, mas é também a falta de oportunidades e de possibilidades de opção entre diferentes alternativas”. Pobreza é também a “falta de voz frente às instituições do Estado e da sociedade e uma grande vulnerabilidade frente a imprevistos”. (p. 28).

Neste, assim como em outros campos, não podemos seguir alimentando paralelos entre o que propõe a ciência, o que faz a política e o que pensa e espera a

²⁹Bernardo Kliksberg é assessor do Banco mundial em temas referentes ao desenvolvimento e qualidade de vida nos países, especialmente na América Latina e Caribe. Desenvolve com clareza, reflexões que mostram o alto grau de dificuldades enfrentadas pelos países onde há maior concentração de renda. Não se trata de maior ou menor PIB – Produto Interno Bruto, mas da capacidade das sociedades de organizar-se de forma mais ou menos equitativa.

sociedade. Na realidade, para que as políticas de saúde se consolidem como políticas públicas, voltadas atender ao interesse público e à promoção da equidade, é necessária a consolidação do processo democrático na definição e execução destas políticas, multiplicando os atores envolvidos, os espaços e oportunidades de interação entre eles e instrumentando sua participação com o acesso eqüitativo a informações e conhecimentos pertinentes.

Poderíamos enumerar infinitamente dificuldades de construção de uma compreensão de saúde como capacidade efetiva dos cidadãos de lidar com o ambiente físico, natural, emocional e social, porquanto, a compreensão de saúde tem se restringido a ausência de doenças e nas condições para tratamento de doenças.

Equívocos persistem, mas avanços como no campo da saúde pública são visíveis, como o processo de construção e consolidação da Reforma Sanitária que já dura pelo menos quatro décadas e que teve como um de seus pontos culminantes haver logrado que a Constituição Federal do Brasil, aprovada em 1988, incorporasse o artigo 196 determinando que

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Apesar deste e de outros avanços alcançados nas últimas décadas, grandes parcelas da população brasileira ainda sofrem de problemas que expressam iniquidades no campo da saúde. A luta pela reforma sanitária, com quase meio século de embates, avança em vários campos, especialmente o SUS – Sistema Único de Saúde, que ao universalizar o acesso estabelece uma diminuição das distâncias econômicas entre os cidadãos, mas que ainda precisa avançar muito para que se torne efetivo o direito a igualdade de acesso.

Frente aos inúmeros problemas que o mundo moderno nos apresenta e ao mesmo tempo procura compensá-los com alternativas momentâneas, nos expõem ao monismo atual onde às verdades advém de uma fonte única: a ciência (SANTOS, M., 2005). Esta tem sido a lógica da dominação moderna que contabilizamos desde o século XV. O pensar de forma única, é o pior reducionismo acumulado na história, que Santos trata como a construção do dê(s)conhecimento). A diversidade é proibida.

Há uma redução da cultura, uma destruição de culturas, redução de experiências de Estado, de sociedade civil, conhecimentos foram convertidos em “superstições e crendices” em nome de uma subordinação a proposta da modernidade.

As marcas da urbanização moderna, as conquistas tecnológicas, são comumente identificadas como avanços, pelas facilidades de acesso a bens de consumo, oportunidades de trabalho, lazer, serviços, educação, saúde, moradia, entre outros.

Entretanto, as dimensões das metrópoles hoje apontam milhares de cidadãos que vivem nestes espaços urbanos, onde se deparam com muito mais problemas do que benefícios. Veja-se as complicações do trânsito, o tempo despendido pelas pessoas em vias congestionadas e deslocamentos infundáveis para chegar ao trabalho. A segurança, a poluição e os problemas ambientais decorrentes, as condições de habitação.

A convivência deste conjunto de paradoxos, da convivência da beleza e da feiúra, da ordem e do caos, da riqueza concentrada e da miséria extrema, representa o centro dos desafios aos governos e a sociedade como um todo. Rever a direção das ciências que precisam oferecer alternativas mitigadoras do impacto negativo que a urbanização atual, principalmente das maiores cidades, impõem sobre a qualidade de vida de seus habitantes, comprometendo a própria cidadania.

Significa pensar e agir para despoluir rios, garantir habitação de qualidade, redução dos índices de violência, organizar os espaços urbanos, melhorar os índices de acesso à educação e a qualidade do ensino, repensar a sociedade, a cidade, os espaços e as pessoas.

Para finalizar, não parece que se trate de gerar modelos, vender fórmulas, mas perceber os campos da ação humana que aproximem as condições de vida com o discurso da modernidade e com os avanços galgados no campo jurídico dos direitos. Isto só é possível se as políticas públicas acontecerem no sentido da efetivação dos direitos para a sociedade de forma coletiva. Porém não é dádiva. Pode tornar-se realidade mediante um conjunto de ações planejadas, articuladas e coordenadas, conforme buscaremos elucidar a seguir.

2.5 Planejamento e gestão urbana: uma perspectiva a partir de concepções acerca da cidade sustentável

2.5.1 Alguns contornos da cidade moderna/contemporânea

Os usos e a ocupação do solo na formação dos espaços urbanos das cidades, evidencia características do modelo liberal de desenvolvimento centrado na lógica que estrutura o modo de produção capitalista, especialmente marcado pela propriedade privada, pelo qual o próprio espaço se torna objeto.

É a cidade mercadoria em detrimento da cidade como direito a terra. É esta lógica mercadológica que domina a formação do espaço urbano, desde a cidade moderna, numa reprodução ampliada das relações que o capitalismo engendra. Neste sentido o espaço se torna objeto de compra e venda e visa impulsionar a própria acumulação de capital.

Conforme assinala Carlos (2004, p. 91) sobre a formação do espaço urbano contemporâneo:

[...] a produção do espaço se realiza sob a égide da propriedade privada do solo urbano; onde o espaço fragmentado é vendido em pedaços tornando-se intercambiável a partir de operações que se realizam através e no mercado; tendencialmente produzido enquanto mercadoria: deste modo o espaço entra no circuito da troca, generalizando-se na sua dimensão de mercadoria. Neste contexto, o espaço é fragmentado, explorado, e as possibilidades de ocupá-lo se redefinem constantemente em função da contradição crescente entre a abundância e a escassez, o que explica a emergência de uma nova lógica associada a uma nova forma de dominação do espaço que se reproduz ordenando e direcionando a ocupação a partir da interferência do estado.

Neste contexto, o uso do espaço urbano subordina-se cada vez mais a reprodução de valor de troca e por conseqüência aos interesses do mercado imobiliário. No mesmo sentido o espaço construído torna-se objeto especulativo do sistema capitalista e submetido a um regime eminentemente acumulativo.

Os cidadãos contam com a mesma lógica exploratória do seu trabalho para garantir a própria sobrevivência. As contradições manifestas no acesso ao espaço

A cidade proposta no mundo grego na dimensão do ideal da polis, se desenvolve de forma diferente onde tropeça nas dificuldades do mundo real e o que surge são as cidades atuais, com incontáveis dificuldades para oferecer as condições de vida a que se propunha.

Os paradoxos da vida urbana no mundo contemporâneo manifestos nas grandes cidades, notadamente nas regiões metropolitanas, concentram elevados índices populacionais e, conseqüentemente, um elevado e crescente número de problemas para o dia-a-dia dos cidadãos.

O exercício de identificar as principais mazelas dos espaços socioambientais urbanos, ocorre num diálogo permanente com as possibilidades e alternativas que segundo as leituras e considerações pessoais, tem demonstrado potencialidade para reconstruir a vida no mundo urbanizado, com melhores resultados para os sonhos de cada cidadão. Recobrando, todavia, uma dimensão de cidadania integradora do sujeito a seu espaço físico, propriamente na relação homem/natureza, identificando campos que demandam medidas capazes de viabilizar melhores perspectivas frente a degradada qualidade de vida do mundo urbano.

A idéia de cidade remete a concentração e a aglomeração de indivíduos dividindo e habitando um mesmo espaço, a idéia de organização de um território onde há uma convivência intensa, relações diárias de trocas, permutas de produtos ou serviços, de disputa, de contato intenso, seja pelo modo de vida, pelos ideais, pelo trabalho, seja pelas necessidades que coloca em situação de igualdade de alguma forma.

Ao tratar o tema do urbanismo contemporâneo, emerge concomitantemente, um indivíduo que precisa ser compreendido como elemento central no espaço, na realização de suas atividades, passando a conceber a idéia de sociabilidade necessária, ou seja, um processo novo, em que urbano caracteriza a nova relação da dinâmica da vida atual, qual seja, a constante interação com outros indivíduos.

A idéia de cidade surge na construção deste espaço coletivo moderno, de um pensar das pessoas, no seu grupo social, a sociedade. Todavia essa trajetória de cidade incorpora a movimentação histórica dos indivíduos a mais de cinco milênios, porquanto, se trata de uma mudança de vida onde a fixação das pessoas acontece a partir dos novos modos de produção e de organização da sociedade. É pois, a formação de um espaço onde os indivíduos não estão sós e para organizar este espaço eles definem com seus pares, regras do relacionamento.

Surge um novo momento, no qual não há mais uma separação dualista entre o urbano e o rural. Há sim, uma permanente relação dialógica da vida e das

ocupações, uma crescente e permanente interdependência entre os dois espaços, tornando impossível compreendê-los separadamente.

Tomamos inicialmente a cidade concebida tradicionalmente do ponto de vista jurídico, ou seja, definida pelo perímetro urbano da sede do município, vilas e sedes de distritos de municípios.

Ao olhar para aspectos desta dimensão da urbanização, surgem inúmeros enfoques que contribuem na caracterização e na qualificação da cidade como a concebemos atualmente, como suas dimensões, o espaço territorial, seus aspectos geográficos, a distribuição das pessoas e das funções que nela se desenvolve, impondo que se pense a cidade como um espaço onde se materializa a vida das pessoas, incluindo a habitação, a economia, a política a cultura, a religião, o lazer, as vias, as relações sociais e políticas com as nuances mais complexas a cada dia.

A idéia de cidade, é pois, o espaço que descreve a organização do grupo de indivíduos nas diferentes épocas. Olhar para a cidade significa assim, como afirma Rolnik (1995, p. 17), “ler e decifrar a vida de um povo como se lê um texto escrito”. Por outro lado esta aproximação naturalmente buscada pelos indivíduos impõe a criação de normas de conduta, do pré-estabelecimento dos direitos e dos deveres de cada habitante deste espaço chamado cidade. Neste sentido a cidade passa consignar o imaginário de seus habitantes.

Conforme refere Carlos (1994), a cidade não é um mundo homogêneo, ela engloba materialidades construídas por ruas, edificações, sistemas de serviços e equipamentos de infra e superestrutura, dentre outros elementos construídos e uma imaterialidade tecida por diversos modos de vida, de usos e relações que determinam inclusive as diferenças entre as cidades.

As diferentes estruturas de poder conhecidas na história retratam desenhos de cidades que refletem as marcas das disputas, muitas vezes com delimitação radicalmente estabelecida por muralhas, outras apenas de uma organização que expressa a organização do trabalho, mas seja no sentido apenas figurativo de quem se submete às decisões hierárquicas, seja deliberando com o coletivo sobre normas e regulamentos, habitar a cidade significa participar da vida pública, por definição primeira de que a cidade é um espaço de relações diretas e permanentes.

Se por um lado as relações sociais são de disputas, por outro há um sentimento de que o espaço público, a cidade é o lugar da realização humana e, portanto, da realização dos sonhos de cada um. É possível identificar uma

vinculação entre a realização da cidadania e o sentimento de pertencimento presente em cada morador da cidade, mas também é presente e paradoxal, o sentimento de exclusão, quando a cidade não proporciona um espaço de referência, com qualidade de vida para muitos dos que nela habitam.

A referência mais antiga sobre a cidade, vale lembrar, remonta à experiência grega, porém com as ressalvas, conforme lembra Bobbio, Matteucci e Pasquino (2001), no sentido de que a cidade pertencia efetivamente ao *demos*, hoje traduzida frequentemente por *povo*, mas que dela participava apenas parte da classe média, ou seja, seguimos com uma compreensão um tanto romântica da cidade grega, pois somente parcela tinha um reconhecimento político e portanto direitos efetivos de desfrutar da cidadania.

Chauí (2001) refere que a polis cumpre duas funções centrais as quais se agregam outras não menos importantes. Segundo a autora (2001, p. 371), a “Polis é a Cidade”, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos (*politikos*), isto é, pelos homens nascidos no solo da Cidade, livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis, a *isonomia* (igualdade perante a lei) e a *isegoria* (o direito de expor e discutir em público opiniões sobre ações que a Cidade deve ou não deve realizar). As referências não são de forma alguma as modalidades a serem copiadas, mas significados a serem recuperados no sentido de proporcionar a participação de todos, ou da maioria possível, nas definições referentes ao espaço público. Idéias que são valores, como soberania, democracia, cidadania.

Tais definições permitem inferir que a cidadania efetiva incorpora necessariamente a participação dos indivíduos nas decisões que dizem respeito ao futuro da cidade, como condição para galgar a cidadania. Mais que isso, a cidade hoje é a referência do espaço sócio-cultural, e político, mas principalmente o palco das decisões econômicas, nas diferentes instâncias, do local ao global.

A cidade moderna reúne as estruturas e instrumentos que fazem dela o centro da economia e da organização da sociedade. Para tal, se funda nos acordos estabelecidos e consignados em regras. Para aplicar as regras e zelar pelo seu cumprimento a sociedade moderna tem como consenso a presença do Estado. Este passa a incorporar as função de organização social, do espaço, do território, das relações entre as pessoas, do disciplinamento do ambiente em geral.

Esta imagem de certa forma idealizada de cidade e de urbanização fica significativamente ofuscada quando olhamos para as nossas cidades, que deveriam

expressar o aconchego do lugar onde se estuda, participa da vida coletiva, desenvolve atividades, produz, consome, mora, enfim, vive, e assumem características de impessoalidade, violência, problemas de moradia, de acúmulo de lixo, da falta de espaço adequado para viver, aspectos indesejados nos locais desejados. Todavia, a cidade não é o resultado do acaso, é produto das relações socioeconômicas, portanto, produto do homem moderno, produzida na lógica do sistema de produção marcadamente mercantil.

O tema da cidade e, portanto da urbanização, tornou-se candente, assumindo hoje dimensões de um tema local, permanentemente conectado ao global, especialmente pela reprodução dos problemas, que não se restringem aos limites das cidades, nem mesmo as de maior escala, mas da mesma forma que desde o local ao global a cidade é o lugar por excelência, dos acontecimentos da vida, os problemas da vida tomam essas dimensões.

Em que pese à centralidade do racionalismo moderno ainda vigente, a partir do qual tudo acontece como algo pensado, coerente, pacífico, pela predominância da razão, a construção da sociedade acontece fortemente pressionada pelo processo de produção material da sociedade e não parte de algo idealizado pela razão humana.

Para adentrar ao tema buscamos a compreensão de Carlos (2001), pois a autora refere-se ao espaço como uma construção do homem, uma vez que o espaço não é humano por ser habitado pelo homem, mas por ser um construto do homem, resultado da ação do homem. Neste sentido o espaço assume características históricas dos processos e das diferentes épocas, com as características técnicas e culturais que cada momento consegue produzir.

Portanto, assume características de produto social, com os matizes que resultam das ações do homem, propostas para responder as “necessidades que deve satisfazer para sobreviver e fazer história” (CARLOS, 2001, p.15). A racionalidade dominante é, pois, uma racionalidade econômica, em detrimento de uma racionalidade social, pretensamente anunciada.

Para a autora, “existe uma relação necessária, dialética entre sociedade e espaço; é a ação humana consciente que transforma a natureza em espaço geográfico e ao produzi-lo, produz o homem e a relação com os outros homens” (CARLOS, 2001, p. 16). Não está, pois, o espaço, vinculado ao aparecimento do homem sobre a terra, mas afirma que o espaço está vinculado a uma determinada

organização social e a atividade criadora e intencional, que transforma a natureza em algo apropriado ao ser humano, passando a incorporar a natureza ao seu universo.

Nesta ordem de idéias, a ação humana se coloca como mediação entre espaço e sociedade, deixando clara a compreensão da autora de que o trabalho humano se constitui como elemento definidor do espaço, de suas mudanças e de sua permanente transitoriedade. “O processo de trabalho não só determina a natureza social do espaço geográfico, como sua forma de apropriação.” (CARLOS, 2001, p. 17).

O espaço é assim, resultante de uma produção geral da sociedade no seu todo, vincula-se ao estágio de produção de cada sociedade, mas paradoxalmente, este espaço é individualizado. Carlos (2001) trata esta apropriação individualizada do espaço, como alienação que transcende ao trabalho, a medida que os homens nem sempre são donos de seus instrumentos e ferramentas de trabalho, alcançando os seus resultados.

Este sentido de alienação é claro nos processos de trabalho, onde tanto as ferramentas, quanto o produto final, não pertencem ao trabalhador e este deixa de ser o sujeito do processo, pois enquanto a força de trabalho pertence ao trabalhador, o seu produto pertence a outro sujeito. Assim, se por um lado a sociedade toda participa da produção do espaço, por outro, os objetivos e as necessidades são determinadas pela classe dominante ao apropriar-se do espaço.

Esta compreensão consolida a idéia de que o espaço urbano não é resultante de uma simples aproximação entre as pessoas para uma melhor convivência, mas estreitamente ligado ao processo de produção e apropriação do próprio espaço, tornando ele próprio, objeto de especulação.

Para avançar sobre a compreensão dos contornos do urbanismo atual, faz-se, pois, necessário compreender a estreita vinculação do processo de urbanização com o processo de produção industrial, vez que, se trata da geração de novas configurações onde as atividades produtivas passam a acontecer em espaços na sua grande maioria coletivos e centralizados.

Contribuição singular oferece Lefebvre (1999a) ao referir-se a “sociedade urbana” como o espaço da cidade que se torna mais complexa. A cidade política, se torna a “cidade mercantil”, a medida em que, incorpora as transformações que

decorrem das regras do mercado que a partir do *locus* cidade, impõe inflexão ao campo que se deixa seduzir e é dominado pela cidade.

O fenômeno urbanização assume os contornos de uma cidade que não está mais dentro de si, extrapolou seu território e sua originalidade sócio-política e dá novas dimensões para o tema, pois trata-se de uma problemática urbana de forma ampla, onde se manifesta a complexidade das relações de produção capitalista.

Se de alguma forma a cidade em suas origens surge como expectativa de geração de espaços de convivência onde a vida promete ser mais agradável, por outro a complexidade e as dimensões das cidades modernas, dificultam a visualização de tal situação de condições de vida com qualidade.

Este mesmo sentido é sintetizado por Mendonça (2004a, p. 192):

[...] A cidade do presente constitui-se, então, num dos principais fenômenos a explicitar de maneira clara as contradições da modernidade e, portanto, a evidenciar as contradições de classe que tão fortemente marcam a sociedade capitalista no seu estágio mais avançado. Estas contradições atingem patamares mais avançados quanto menos desenvolvido, ou quanto mais dependente se encontra uma determinada parcela da população ou uma nação em relação às demais. Os absurdos observados que evidenciam a perda da cidadania, a degradação do ambiente, a degeneração das condições de vida, a usurpação de valores culturais e a perda de identidade e soberania de povos e nações são muito mais evidentes, quanto mais pobre o grupo social e mais fraca a sua coesão.

Portanto, pensar os problemas urbanos na atualidade, impõe dimensões diversas nos campos de conhecimento, mas de forma especial, nas dimensões socioambientais territoriais onde as diferenças socioeconômicas são mais flagrantes, como nos casos da América Latina, da África e da Ásia, mas também no sentido localizado, tomar por prioridade os espaços onde há perda da qualidade de vida pela precariedade ou ausência das políticas urbanas fundamentais.

Tal processo evidencia a necessidade da gestão pública assumir de forma mais clara a responsabilidade e a coordenação efetiva dos processos organizativos do espaço urbano, porquanto, a capacidade evolutiva e transformadora do ser humano, demanda além de normas regulamentadoras, uma ação propositiva, capaz de administrar os riscos e vulnerabilidades da cidade atual, especialmente nos seus nuances contraditórios do campo socioeconômico.

2.5.2 Planejamento urbano e gestão da cidade

Sem a pretensão de desenvolver aqui qualquer método de planejamento, entende-se oportuno referir este campo da gestão pública, o qual, por muitas vezes, está na raiz dos acumulados insucessos da gestão de políticas públicas.

Em primeiro lugar cabe destacar a recorrente avaliação de que as ações desenvolvidas pelos governos ficam aquém das necessidades, mesmo havendo um grande número de ações dos governos. São pois, ações insuficientes para alcançar soluções mais efetivas e completas aos múltiplos e complexos problemas da vida nas nossas cidades. Este é o vazio das gestões públicas que embora consumam os orçamentos públicos não conseguem ver solucionados os problemas.

É neste espaço que evidencia-se a ausência de políticas públicas adequadas, capazes de encaminhar soluções definitivas aos problemas concretos.

Buscando responder a tais lacunas no campo do urbanismo, em 2001 o Brasil teve aprovada pela Câmara dos Deputados a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo da política urbana prevista na Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Cidade³⁰ refere às mesmas disparidades de acesso as condições mínimas de vida e ao desenvolvimento nas cidades, como retrato das injustiças e desigualdades da sociedade.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias, é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente da reprodução dessa desigualdade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 23).

Conforme afirma o Estatuto, em geral “a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não tem qualquer infra-estrutura – e construir aos poucos suas casas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 23) ou ainda acabar ocupando terras ambientalmente frágeis, que para um uso não agressivo exigiriam investimentos elevados,

³⁰ O Estatuto da Cidade, é instituído pela Lei 10.257/2001, configura-se num guia para implantação no estatuto nos municípios e propõem um conjunto de princípios e instrumentos para a “reconstrução da ordem urbanística” e como refere a própria apresentação do Estatuto, trata-se de uma proposta para a cidade sustentável. Não é pois, por imposição legislativa que as mudanças necessárias deverão ocorrer, senão pela mudança de gestão e compromisso entre esta e o cidadãos que a almejada cidade sustentável se tornará possível.

igualmente fora do alcance da grande maioria da população. Este processo exclui das áreas urbanizadas a população de baixa renda, que não pode se instalar em áreas de terrenos de maior custo e melhor infra-estrutura e acaba por concentrar-se exatamente em locais mais vulneráveis. Este fator é agravado pela forma de gestão que o poder público adota que acaba reforçando esta lógica, ao adquirir terrenos mais baratos e periféricos para a construção de “grandes e desoladores conjuntos habitacionais” reforçando a tendência de crescimento horizontal ilimitado e “avançando vorazmente sobre as áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza nossa urbanização selvagem e de alto risco.” (BRASIL, 2001a, p. 23).

Tais fatores levam a processos de inundação, erosão e degradação ambiental, e em períodos de enchentes assolam a cidade como um todo, mas afeta de forma mais intensa que já sofre mais, que é exatamente a população mais pobre que vive nestes espaços.

No mesmo diapasão segue o Estatuto da Cidade, buscando fundamentar a tese de que este modelo de expansão urbana presente na grande maioria das cidades é identificado, segundo o senso comum, como “falta de planejamento”, a causa está na “interação bastante perversa ente processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham.” (BRASIL, 2001a, p. 27).

O desafio de pensar e planejar a cidade, coloca-se pois, de maneira central e fator estratégico para, antevendo este quadro caótico que caracteriza nossas cidades, definir os usos e a ocupação do solo de forma a estabelecer maior justiça social e qualidade de vida.

Como caminho para efetivação destes propósitos o Estatuto propõe um conjunto de instrumentos que serão aprofundados posteriormente.

Assim a temática das políticas públicas nos remete ao debate sobre o papel do estado frente aos problemas sociais e qual a sua responsabilidade, o que cabe efetivamente aos poderes públicos realizar, como política permanente, capaz de garantir os direitos dos cidadãos. Os preceitos mais liberais, diriam que o papel do estado é mínimo.

Todavia, as especificações que se está referindo aqui, são as que já possuem especificação legal, resultante da construção democrática do estado, não apenas no

campo do público estatal propriamente dito, mas dos campos de interesse público, como o conjunto dos direitos de cidadania legalmente protegidos.

Cabe pois, perguntar quais os elementos fundamentais para uma política pública adequada? Conforme Rezende (2004, p. 68), “[...] é uma regra formulada por uma autoridade governamental, que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo, através do uso de sanções positivas ou negativas”. Segundo o mesmo autor, as políticas públicas de maneira geral e a política social, em particular, são campos multidisciplinares, embora os focos sejam diferentes. Assim, uma política pública “repercute ao mesmo tempo nos diferentes campos da economia da política e da sociedade fazendo a inter-relação nas ações do estado.” (p. 68).

Fica, pois, evidente que no espaço do planejamento das políticas públicas é que se define o desenho estratégico e a direção na qual andarão as ações para a efetivação dos direitos.

O passado, marcadamente autoritário da vida do Estado permite perceber que o planejamento da gestão de políticas públicas não compunha o horizonte deste modelo de Estado, demonstrado pela total ausência de políticas sociais mais efetivas.

Como estratégia para garantir um bom planejamento e uma efetiva participação, esta deve ser a marca permanente de um processo de planejamento, desde suas primeiras fases, incluindo diagnóstico, identificação dos problemas, na fixação dos objetivos e prioridades, estendendo-se até a avaliação e monitoramento.

Na afirmação de Matus (1996), o planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a intenção de governar o próprio futuro. Assim, no planejamento participativo é vital que haja participação para pensar o próprio futuro, como condição de cidadania.

Pode-se reduzir a um momento exclusivamente mental, porém, em se tratando de pensar processos coletivos, torna-se elementar formalizar os compromissos. Mais necessário ainda é formalizar um processo que possa ser participativo, da forma mais ampla possível.

Assim, a partir linguagem atual sobre a participação popular, a participação cidadã, surge também a proposta metodológica de desenvolvimento de processos de planejamento estratégico participativo.

A novidade é de que além da concepção estratégica que compreende a realidade em permanente mudança, resultando no reconhecimento dos conflitos e das disputas que animam a realidade, o adjetivo “estratégico” qualifica algo que é orientador e estruturante, num conjunto de ações articuladas que tendem a alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo. Para além do planejamento há o caráter “participativo” a ser respeitado, recuperando o sentido dado por Matus (1996, p. 19) de que “o planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a intenção de governar o próprio futuro.”

O planejamento estratégico participativo traz para o debate os conflitos historicamente omitidos pelos gestores públicos, relendo a realidade em uma visão mais ampla, num processo resultante da soma das múltiplas visões parciais dos que participam de um processo de planejamento. Além de estimular solidariedade e espírito coletivo, e nivelamento de um conhecimento até então reservado a alguns técnicos, o planejamento estratégico participativo é pressuposto de sua concretização, porquanto, o saber que se constrói coletivamente configura-se em compromisso, fortalecendo a possibilidade de implantação de uma política pública consistente. Em outras palavras, gera compromisso na condição de sujeitos, na formação de atores que agem e decidem e agem porque decidem.

Este momento indispensável do planejamento na política pública, tem estado fora do alcance da participação popular, mas como eixo de consolidação das políticas públicas e da cidadania, é mister que este momento seja parte da agenda coletiva, deixando de ser reserva técnica de corporações ou categorias profissionais, ou política de um determinado partido ou governo, tornando-se prática comum integradora da sociedade.

A recente aprovação no Brasil do Estatuto da Cidade é exemplo concreto dos avanços possíveis do ponto de vista da construção de novos marcos legais e novos paradigmas legais e políticos para o planejamento e a gestão de serviços públicos, neste caso, mais diretamente voltado ao ordenamento do uso e ocupação do solo, mas que pretende implementar os dispositivos constitucionais (artigos 182 e 183) que tratam especificamente da política urbana e dos instrumentos para garantir no âmbito de cada município, o direito a cidade, a defesa da função social da cidade e da propriedade, juntamente com a democratização da gestão urbana. Trata-se de uma proposta que busca garantir o direito à cidade para todos.

Os desafios para o planejamento são enormes, pois entre a aprovação de um marco legal e a efetiva realização há um oceano a transpor. O oceano dos clientelismos, da visão especulatória e excludente, dos especialistas, intelectuais, técnicos e burocratas, especuladores, para efetivamente pensar, planejar e construir coletivamente os espaços urbanos e rurais, na totalidade da cidade, olhando com primazia e unidade para a cidade como espaço de geração da vida com qualidade, suplantando os fragmentos de propriedades privadas e os fragmentos tecnocráticos.

Lefebvre (1991) afirma, que a reflexão teórica se vê obrigada e redefinir as formas, funções e estrutura das cidades, bem como as necessidades sociais inerentes a sociedade urbana, superando os rumos dos debates que até o advento do estatuto da cidade privilegiavam necessidades individuais, buscando neste instrumento inovador, reunir os diferentes níveis de envolvimento das pessoas, desde os técnicos, gestores e usuários dos espaços públicos, para decidir de forma conjunta quais as melhores formas de garantir qualidade de vida para todos.

No mesmo sentido afirma Mendonça e Castelnou Neto (2006, p. 23) que “há luzes no final do túnel. Experiências como a de Curitiba/PR, apontam alguns campos que permitem perceber ações que fortalecem a possibilidade para o desenvolvimento urbano com melhores condições de vida”. Entre os campos referidos está o do planejamento, que no caso, além de considerar outras necessidades das pessoas “além dos deslocamentos entre casa-trabalho-escola, estabelece uma relação na ocupação do espaço físico e com o ambiente em condições diferenciadas se comparadas a outras grandes cidades.” (p. 24).

Resultante desta visão é possível identificar boa qualidade nas vias urbanas, no transporte coletivo, na existência e cuidado de áreas verdes e parques, bem como, áreas com finalidades específicas como comércio e moradia. Esse disciplinamento criado pelo planejamento no caso de Curitiba não teria êxito se não houvesse ocorrido gestões que compreenderam e valorizaram a importância da continuidade na gestão pública, não no sentido partidário, mas do planejamento estratégico em si.

Entre os principais problemas da gestão pública está a descontinuidade de projetos, impondo sempre rotinas de redefinição e recomeço de planejamentos dos espaços urbanos. Por outro lado quando se torna possível o seguimento e o cumprimento dos planejamentos, aparecem os espaços diferenciados. Mas ainda vive-se a égide das soluções de continuidade nas gestões, e na afirmação de Lima

(2004, p. 104) ampliar as áreas de atenção no planejamento, buscando diferentes setores e diferentes saberes, mas a necessidade de extrapolar a elaboração documental e atuar na realidade, sem o que o processo de planejamento se tornará “inócuo” lesando “ainda mais a população, que paga para que os seus representantes legais defendam os bens coletivos.”

A rapidez com que ocorre o processo de urbanização revela a incompatibilidade de ritmos entre os gestores e a construção da cidade em si. O surgimento de aglomerados urbanos desordenados e informais e a sempre alegada escassez de recursos financeiros, obriga as administrações a cumprir o papel de “bombeiro” chegando quando os problemas já estão criados, o que eleva custos e expõe situações precárias de vida para as pessoas. A carência e a precariedade dos serviços públicos, quando ocorrem, igualmente se apresentam como características destas aglomerações urbanas.

Frente ao conjunto infundável de conflitos socioambientais apresentados pelas cidades, especialmente pelas grandes cidades, aprofundados nas regiões metropolitanas, é inegável que também setores responsáveis pelas políticas públicas tem se preocupado na busca de soluções. Todavia, esta busca não pode ser reduzida a questões de métodos de solução dos problemas. Torna-se evidente que as múltiplas alternativas que se apresentam não tem logrado o êxito desejado. Há portanto questões de fundo que merecem ser abordadas com maior cuidado.

Embora o debate da interdisciplinaridade seja fundamental, reconhecida e aceita do ponto de vista teórico, não há uma transposição de tal compreensão para as práticas políticas. Embora haja uma compreensão da importância da integração entre instituição e governos, tanto nas diferentes esferas de governo, quanto na relação circunvizinha, agravado ainda mais o flagrante da fragmentação das políticas públicas nas cidades, especialmente em regiões metropolitanas.

Antes porém, de atingir a integração multiatorial, interinstitucional e intergovernamental desejada, há que ser recomposta uma questão de fundo conforme propõe Mendonça (2004), no que respeita a capacidade de compreender a formação do ambiente urbano como resultado das dinâmicas da sociedade e a dinâmica da natureza.

O desafio de apreender os problemas do mundo urbano de maneira integrada, está pois, posta como problema de fundo das políticas urbanas por onde o planejamento não pode deixar de fazer sua “primeira estação”, reconhecendo que

estudar a cidade, o ambiente urbano, incorpora a dinâmica da cidade moderna e seus paradoxos com todos os elementos do mundo natural e da existência humana.

As soluções dos problemas gerados no ambiente urbano passa portanto, pela compreensão da relação complexa do campo social com o campo natural.

Agrega-se a proposta epistemológica a necessidade metodológica de mobilizar todos os atores na direção de um mesmo plano de trabalhos, ou seja, construir consensos sobre os problemas é fundamental e somente assim pode-se obter a efetividade das ações.

Outro tema que assume grande importância e centralidade do ponto de vista do planejamento e da gestão urbana é a definição clara de papéis. As responsabilidades de cada ator precisam estar muito claras, não é suficiente que a gestão pública seja eficiente e ele não o será, se de parte da sociedade não houver envolvimento no debate, na ciência e na consciência dos problemas, o envolvimento no apontamento das soluções, gerando um vínculo entre moradores e ações locais, de tal forma que cada indivíduo sinta a responsabilidade que lhe cabe no contexto, gerando inclusive a legitimidade para o poder público agir com as responsabilidades precípuas em caso de necessidade. Porém este é o tema tratado em capítulo anterior, onde a participação direta do cidadão gera efetivamente sentimento de pertencer ao dado espaço social e o vê como seu também no sentido do cuidado e da preservação do ambiente seja ele natural ou construído.

No sentido do despertar para um civismo ativo, capaz de transformar realidades, Putnam refere, a partir de estudos no centro-norte da Itália, que o civismo e a solidariedade constituem-se em possibilidades de mobilização em comunidades pequenas e a “tendência é de que a sociedade moderna caracterizada por grandes aglomerações tecnologicamente avançadas, porém desumanizadas, que induzem a passividade cívica e ao individualismo egoísta. A modernidade é inimiga da civilidade.” (PUTNAM, 2002, p.127).

Quem sabe o ser moderno seja efetivamente, pelos diferentes vieses referidos, um ser de baixo interesse em socializa-se, porém esta não deve ser uma justificativa e sim um desafio para buscar formas de participação que congreguem a comunidade no debate e na busca de soluções para os conflitos socioambientais do seu entorno, tema que a afeta diretamente.

A proposta de um planejamento estratégico e uma gestão pública com participação da comunidade é corroborado por Jacobi (2006b, p. 182):

A administração de riscos ambientais é simultaneamente um assunto técnico, político e de educação ambiental. Existe a necessidade de ampliar o envolvimento público através de esforços para elevar o nível de consciência dos moradores e estimular sua participação.

Este é um fator de estímulo a cidadania sim, mas contempla igualmente a tese que se coloca de que a gestão dos conflitos socioambientais obterá maior êxito mediante a participação direta da comunidade, conforme frisado por Jacobi de que não é um tema de reserva profissional de uma ou outra categoria, senão de todas as categorias profissionais, e de maneira diferenciada, igualmente referida pelo autor, um tema de educação ambiental.

Ainda sobre a importância de explicitar o conflito e poder enfrentar de forma clara, respondendo efetivamente a demanda dos mais necessitados Jacobi (2006b, p.183) afirma que “a cidadania na sua dupla dimensão, como portadora de direitos e de responsabilidades, é um campo fértil para o surgimento de tensões e ambigüidades e também deixa aberta a possibilidade de incluir o compromisso cívico centrado na participação ativa no processo público”. É neste sentido que se compreende que o planejamento que vai ao encontro da cidadania efetiva é um planejamento que inclui como ator e sujeito aquele que é, por condição material, o mais necessitado.

Sem a aproximação e a concretização de processos participativos no planejamento, não será outro o resultado, senão aquele conhecido da democracia representativa, especialmente a realidade brasileira, revelados na falta de acesso as condições básicas da cidade, como moradia, saúde, educação, saneamento, segurança e tantos outros comprometimentos históricos.

Neste sentido se propõe um olhar coletivo para a cidade, de maneira que as informações do dia-a-dia das pessoas formem o substrato dos determinantes negativos de suas vidas, expressos nos conflitos socioambientais, somando-se com primazia, aos dados secundários que normalmente constituem a única fonte de informações para definição de ações.

Trata-se um processo dialético que reconhece a presença dos conflitos, não como algo insuperável, mas como centro do problema que precisa ser solucionado na origem das políticas urbanas.

Compreender tal dinâmica constitui-se no desafio ambiental urbano, pois não se trata de uma solução apresentada de forma mágica pela gestão urbana, mas a

construção de uma consciência ambiental urbana em cada cidadão, o que se entende possível mediante processos de participação nas decisões, cada vez mais amplos e intensos, como meio de fortalecer a co-responsabilidade na definição de investimentos e na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação urbano-ambiental.

Trata-se de compreender o conflito na relação permanente e inseparável do comportamento dos cidadãos com a dinâmica da natureza. Conforme lembra Jacobi o que está efetivamente faltando é a fusão entre os dois aspectos. A alternativa para a realização do diagnóstico e a implementação das ações articulam compromissos refletidos na teoria dos sistemas, onde os elementos se encontram em permanente interação.

As perspectivas para a sustentabilidade urbana, pressupõem a superação dos conhecimentos fragmentados e das práticas tecno-científicas, das quais resultam ações igualmente fragmentadas e incapazes de resolver os conflitos socioambientais. No mesmo sentido a abordagem dos problemas socioambientais proposta por Mendonça (2004a) através do chamado S.A.U. – Sistema Ambiental Urbano, contempla a interação entre sociedade e a natureza.

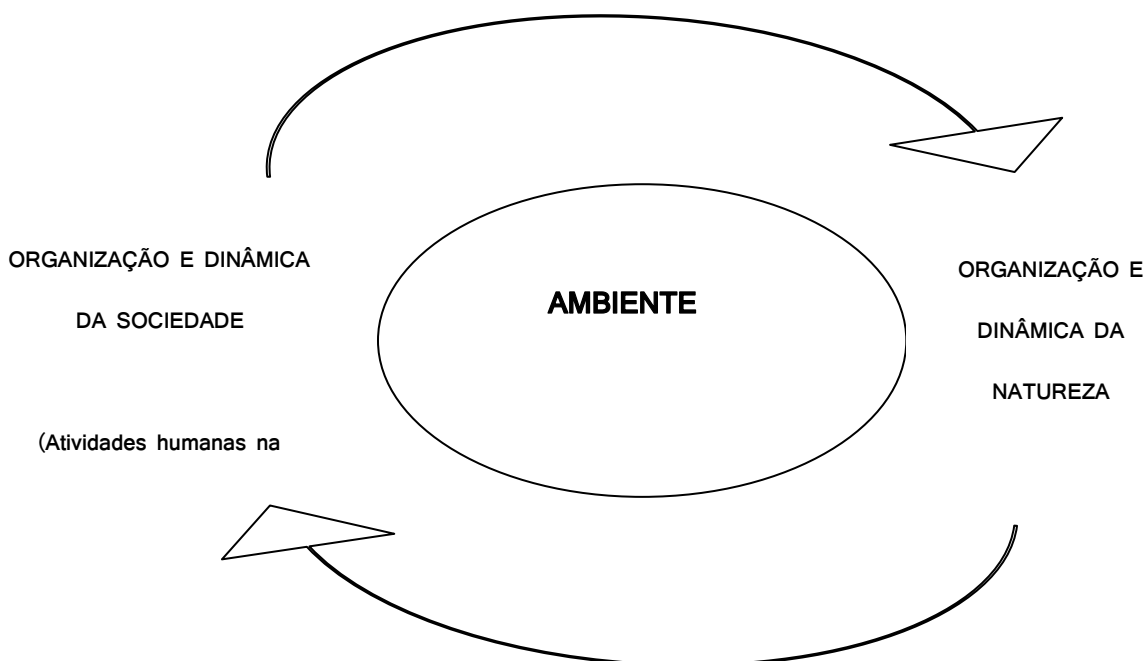


Figura 9: Esquema do ambiente urbano
Fonte: Mendonça (2004a, p. 199).

Mendonça (2004a, p. 197) entende que em todas as cidades os problemas socioambientais surgem como resultado da relação do homem com a natureza e se manifesta em diferentes campos, de onde decorre toma a cidade e o ambiente urbano numa perspectiva abrangente e de “totalidade, na qual o espaço urbano fosse tomado a partir da complexidade dos elementos, dimensões e dinâmicas que o formam”. A proposta de Mendonça pressupõe um saber integrador e capaz de entender o conflito homem/natureza. Wilches-Chaux (1989) identifica onze diferentes formas de vulnerabilidades sendo a natural, física, econômica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educacional, ecológica e institucional.

De forma mais objetiva e mais factível, se apresenta a proposta de Mendonça pela análise entre os elementos que compõem a natureza na cidade como, relevo, ar, água, vegetação e solo, e a dinâmica da sociedade, representada pela habitação, indústria, comércio, serviços, transporte e lazer.

Porém neste sistema é que através de um processo construtivista, torna-se possível a superação da visão tecnocrática de planejamento, onde a sociedade se traduz pela gestão pública, seus representantes e técnicos, não alcançando a dimensão participativa, conforme o autor “faz-se mister avançar para tomar a cidade de um ponto de vista mais interativo, conjuntivo, holístico, afinal o urbano é, por natureza, um campo inter-multi-transdisciplinar.”

Na prática a gestão urbana dispõe de vários instrumentos, entre os quais, o mais propício, construído recentemente no Brasil é sem dúvidas o Estatuto da Cidade. Porém os temas socioambientais que transcendem divisas municipais e os planos locais de gestão, contam também com a possibilidade de avançar em temas mais específicos, através dos Comitês de Bacias Hidrográficas, da Agenda 21, e no âmbito regional metropolitana, contam ainda com a própria institucionalidade da Região Metropolitana, no caso de Curitiba a COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.

Neste sentido passa-se a seguir para um olhar individualizado sobre o potencial teórico de cada um dos instrumentos, para num segundo momento, contrastar com as práticas de gestão, notadamente nas afirmações das entrevistas de campo no intuito de identificar eventuais discrepâncias na sua utilização e os resultados decorrentes de tais práticas.

2.5.3 O tema da sustentabilidade socioambiental no Estatuto da Cidade: o alcance dos Planos Diretores

O Estatuto da Cidade é inovador³¹ para a gestão urbana, mas é altamente desafiador, por oferecer espaço ímpar a fim de que a sociedade decida o presente e o futuro da ocupação e uso do solo, nas dimensões dos municípios, recuperando o sentido da cidade na sua origem, avançando para a cidade que necessitamos e que queremos, construindo as oportunidades, lugares qualificados de encontro, de viver e conviver, mas especialmente será inovador a medida que pela participação estabelece as prioridades pelas condições de vulnerabilidade e risco a que estão expostos os cidadãos.

Entre os avanços notáveis no campo da melhoria das condições de vida no meio urbano, destacam-se o FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana e o MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, em busca de dignidade. Este tema e essas organizações estão na pauta das reformas de base reivindicadas desde a década de 1960, no movimento social pela reforma urbana. Assim imaginar que a construção de uma proposta de Estatuto da Cidade e de articulação de ferramentas como os Planos Diretores seja simples de implementar, seria ingenuidade. Muita mobilização aconteceu ao longo das últimas décadas, com amplos debates e movimento de ruas, manifestações de protestos contra as políticas oficiais que sempre trataram de forma marginal este tema de tamanha centralidade.

Esta importância se expressa nos números que nos transformam em 30 anos de país de características rurais, em país com grande maioria, mais de 80% da população, vivendo em espaços urbanos. Paradoxo é que esta busca de um melhor lugar para viver se converte em uma cadeia de problemas e dificuldades que acaba, por vezes, tornando mais complexa à vida das pessoas, nos espaços urbanos na atualidade.

Por outro lado há a necessidade de “semear outras soluções”³² e “reinventar a emancipação social”, buscar novos caminhos que privilegiem as pessoas e não o

³¹ A inovação neste caso compreendida no jeito diferente de fazer política – mediante participação direta dos cidadãos - e como consequência as ações prioritárias partem das situações de maior risco e vulnerabilidade, consolidando a idéia de que a política realizada com participação direta exerce maior impacto sobre os problemas mais flagrantes da sociedade atual. Neste sentido, ver Jacobi (2006b).

³² Boaventura de Sousa Santos (2005) organiza na obra *Semear outras soluções* um conjunto de textos expondo os novos e grandes conflitos vividos entre a “sociedade desenvolvida” e o terceiro

capital. Esse processo que hoje é assumido por um número crescente de cidadãos e o que pode proporcionar dias melhores. Lamentável é que o aprendizado venha como resultado de muita dor, muitas catástrofes, muita destruição, muita miséria.

As iniciativas como Estatuto da Cidade, inovador ao propor um processo participativo de construção dos Planos Diretores, que coloca o cidadão e a gestão pública frente a frente para redefinir a organização da vida na ocupação e uso do solo, precisam ser destacadas, valorizadas e aproveitadas.

Lições de gestão pública que tenham coragem de dar seguimento ao planejamento, superando as fragmentações resultantes das trocas de gestores decorrentes das eleições periódicas. Conforme refere Mendonça e Castelnou Neto (2006, p. 28), “o modelo local, centrado na idéia da qualidade de vida não pode ser paralisado. [...] precisa ser ampliado e atualizado, para incorporar, de maneira dinâmica todos os componentes econômicos, sociais e ambientais que formam o trio contemporâneo da sustentabilidade urbana.”

O surgimento de movimentos sociais identificados com os diferentes temas dentro do grande tema do meio ambiente, como proteção a terra, às águas, às matas, as sementes, aos animais, a biodiversidade, enfim, a sociedade desperta para a importância de atuar no sentido de identificar nos problemas socioambientais frente ao sinal de alerta dado, de que algo deve ser feito no sentido de reparar os danos já causados ao ambiente e proteger as riquezas naturais, que são bens coletivos e como tal, devem estar ao alcance de todos para a melhoria das condições de vida.

Contudo, o avanço nos debates necessita de ações, e além das ações da sociedade, necessariamente precisa-se avançar no campo das políticas públicas. Avançar no sentido de implementar os muitos aspectos legais de proteção ao meio ambiente já existente a vários anos, mas que enfrentam dificuldades no que tange a sua efetivação.

Caso concreto, a agenda 21 local, debate que vem acontecendo a mais de uma década, e que, ressalvados casos isolados, aguarda ações locais para consolidar o discurso nela proposto e efetivamente cumprir seus objetivos, de proteção ao ambiente e a vida humana, construindo uma sociedade sustentável.

mundo, valorizando o multiculturalismo como ferramenta estratégica de ressurgimento dos países mais pobre, relegados pelo desenvolvimento capitalista no atual processo de globalização, expondo várias experiências corajosas, propondo soluções diferentes para um conjunto de problemas crônicos produzidos pela sociedade moderna.

No mesmo sentido a contribuição de Fernandes (2004) vem corroborar com o que se afirma em relação a fragilidade do processo de implementação das políticas socioambientais legalmente previstas. Afirma ele que:

[...] os dados disponíveis também confirmam o argumento geral de que as realidades ambientais do país não têm melhorado significativamente na mesma proporção do avanço das leis e das políticas ambientais, existindo uma grande defasagem não só por conta da escala e natureza dos diversos problemas existentes, mas também devido ao fato de que ainda há muitos problemas e obstáculos que impedem uma ação ambiental eficiente em todos os níveis de governo. Estes problemas e obstáculos estão todos inter-relacionados, mas podem ser agrupados, em três categorias, quais sejam, jurídica, institucional e política. (FERNANDES, 2004, p. 111).

Ainda sobre os processos de planejamento e definição de investimentos, o autor alerta para a necessidade de superar as dimensões técnicas e instrumentais que permitem uma análise de impactos socioambientais, para alcançar a dimensão da sustentabilidade socioambiental.

A proposta do Estatuto da Cidade, parte da leitura participativa da cidade real, incluindo temas de urbanismo, sociedade economia e ambiente, num propósito de integração dos temas e de construção de soluções integradoras e estratégias realmente inovadoras da construção da cidade desejada pelos cidadãos.

A cidade sustentável do referido diploma legal, articula os direitos de cidadania ao próprio direito à cidade sustentável. A solução dos problemas socioambientais como invasões, favelas, ocupações irregulares em áreas de preservação entre outros, não pode ser encarado como regularização de situações conflituosas para torná-las adequadas à lei, mas como direito de acesso à cidade sustentável.

Neste conceito estão incluídos

[...] os meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e a informação, o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e a pluralidade étnica, sexual e cultural, o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania. A preservação da herança histórica e cultural e o direito ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 25).

Além deste conjunto de direitos, a sustentabilidade no espaço urbano, conforme a proposta do Estatuto da Cidade, incorpora diretrizes inovadoras como o

desenvolvimento sustentável na cidade, resultante da boa articulação dos aspectos social e ambiental. No campo da função social da propriedade reposiciona o debate dando prevalência ao interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

2.5.4 Instrumentos técnicos e jurídicos para o planejamento das cidades

2.5.4.1 O Estatuto da Cidade

A aprovação da lei 10.257/2001 consolida uma ordem constitucional no que tange ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, colocando o tripé, governo, mercado e sociedade em papéis fundamentais e de responsabilidade compartilhada na implementação da cidade sustentável. Já se fez referência neste texto a inovação que o Estatuto da Cidade representa em termos legais. Porém mais do que inovador o texto legal, pode-se afirmar, é paradigmático, pois adentra num problema crônico no que tange as políticas urbanísticas e da própria organização das cidades.

Primeiramente, podemos afirmar que o estatuto estabelece novo paradigma por enfrentar de forma direta o problema da fragmentação de leis no espaço de competência local no que tange a organização municipal. Não há uniformidade na legislação entre as cidades em temas que são comuns, quando na prática para que tenham eficácia, faz-se necessário ter regras uniformes para situações homogêneas, como a questão ambiental. Mesmo em regiões metropolitanas, cuja lei estabelece diretrizes comuns aos municípios pertencentes, mas que, via de regra, cada um desenvolve seus próprios diplomas legais, tornando as regiões metropolitanas, “colchas de retalhos” com matizes próprios, diversos e destoantes ou até mesmo contraditórios.

O Estatuto da Cidade ao estabelecer um conjunto de leis locais que devem seguir princípios e diretrizes dos diversos usos do solo. Também instrumentaliza os municípios para que possam tornar efetivos tais princípios e diretrizes. Porém, sem a pretensão de intervir nos detalhes, mas como imposição de caráter genérico e de aplicação indiscriminada no território nacional. Neste campo a lei estabelece princípios referentes ao desenvolvimento urbano, no campo da regularização fundiária e da proteção ambiental, entre outros. Tais princípios e diretrizes se estruturam no artigo 2º do Estatuto, dispostos em XVI incisos.

O tema de interesse focado nesta tese prioriza o alcance do poder local e da competência para realizar as intervenções necessárias no que tange o uso e ocupação do solo, bem como, os instrumentos legais disponibilizados pelo Estatuto para os municípios tornarem efetivos seus objetivos. Quiçá, a inovação pretendida pelo diploma legal alcance efetivamente o espaço local.

No artigo 4º há o conjunto de instrumentos elencados e que deverão (grifo nosso) figurar nos planos diretores, transformando o espaço das competências locais de legislar, determina que o Município deve (grifo nosso) elaborar seu Plano Diretor e estabelece a obrigatoriedade para municípios com mais de vinte mil habitantes, entre outras situações, sendo que esta imposição alcança os municípios da área da pesquisa, como se verá adiante.

A competência local para legislar foi largamente interpretada como discricionariedade, ou seja, muitas vezes usada como pretexto para nada fazer, deixando o urbanismo local exposto aos interesses da especulação de corporações imobiliárias e da improvisação jurídica de casuísmos, com o advento do Estatuto passam a ser uma exigência de lei federal e como tal, torna obrigatório aos municípios definirem seus diplomas e obrigados a contemplar um significativo conjunto de temas.

Para a consecução de objetivos e metas, vários instrumentos são proporcionados aos municípios para lançar mão e desenhar, ou re-desenhar, a cidade desejada, especialmente inovador no campo da participação social, com o intuito de democratizar efetivamente a cidade, o acesso aos serviços e a qualidade de vida, valorizando o próprio direito à cidade para os cidadãos dos diversos níveis sociais.

A situação em que se encontram a maioria das cidades, talvez não se limite ao fato de não existirem os documentos legais possíveis para uma boa gestão das cidades, mas alcança o dilema político dos agentes, de que, em não sendo obrigatório no âmbito local, as apostas no planejamento urbano ficam expostas ao bel prazer dos gestores.

No campo dos instrumentos, o Estatuto, ao mesmo tempo que, incorpora os existentes, propõe um novo conjunto desde seu texto legal, também de antemão permite a criação de novos instrumentos com a finalidade de tornar mais efetivas as diretrizes e princípios do próprio Estatuto. Inova oferecendo um leque amplo de possibilidades para que os municípios possam agir em favor de uma nova ordem

urbana, especialmente retomando os eixos da cidade sustentável, ou seja, para que seja ao mesmo tempo economicamente mais eficiente, socialmente mais justa e inclua as questões ambientais.

Contudo, a utilização dos instrumentos e a efetivação das novas possibilidades de ação por parte dos municípios, estão vinculadas a uma estratégia de planejamento e ação, capaz de viabilizar um projeto para cada cidade, viabilizado na legislação urbanística local. Para esta renovação proposta pelo Estatuto da Cidade, expressa principalmente nos Planos Diretores, a lei que deve introduzir um novo conceito de função social para a propriedade e para a própria cidade.

Conforme o Estatuto da Cidade artigo 4º, estabelece:

I- planos nacionais, regionais, Estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social

II- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

VI – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos;

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóvel ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) Usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

§ 1º. Os instrumentos mencionados neste artigo, regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. (BRASIL, 2001c, grifo nosso).

O interesse em elencar cada um dos instrumentos, não reside no interesse em detalhar cada um deles, mas explicitar a ampla gama de possibilidades dadas aos municípios para a realização de uma gestão local com a responsabilidade de resolver aspectos urbanísticos e econômicos, dando prioridade aos campos social e ambiental.

A importância da gestão urbana é outra dimensão fundamental do estatuto da Cidade, novamente consolidando a proposta da Constituição Federal de 1988, no que respeita a necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e assim dar legitimidade a nova ordem jurídica e urbanística de natureza social e ambiental.

A formulação e o uso dos instrumentos referidos no Estatuto da Cidade, mais do que oferta legal, é tida pelo Estatuto como essencial para a gestão democrática das cidades. Ele propõe ainda uma nova relação entre o setor estatal, o setor privado e a comunidade, redefinindo responsabilidades e parcerias, num novo quadro político institucional, administrativo e social.

Em síntese, o Município tem no Plano Diretor o instrumento de releitura da cidade real, capaz de definir estratégias para a intervenção imediata, estabelecendo de forma objetiva, a possibilidade de mudar a realidade. Uma vez identificados os conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano poderá intervir no sentido de construir a “cidade que queremos”³³.

2.5.4.2 A Agenda 21 como instrumento universal e local de gestão ambiental

A Agenda 21 Global foi construída em consenso, com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre

³³O Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos, Câmara dos Deputados, 5 ed., 2005, página 29 e seguintes, aprofunda a concepção do Plano Diretor contida no Estatuto .

Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Além da Agenda Global ela traz sugestões para os países e para Agendas Locais³⁴.

Num contexto de crise ambiental e social do final do século, a Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada no sentido de orientar a sociedade para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas. Neste sentido a agenda 21 propõe princípios para o desenvolvimento sustentável.

O programa de implementação da Agenda 21 e os compromissos para com a carta de princípios do Rio foram fortemente reafirmados durante a Cúpula de Joanesburgo (Rio + 10) em 2002, pois 10 anos depois da criação da Agenda 21, as constatações foram de que aumentou a degradação ambiental e as injustiças sociais, agravando o quadro de miséria no mundo.

Todavia, a Agenda 21 não é um programa pré-estabelecido para ser implementado. Ela propõe um processo de planejamento participativo, no qual os diferentes atores, governo, sociedade, setores econômicos e sociais, responsabilmente comprometidos com o processo, realizem a análise da situação do município ou região, e mediante um diagnóstico participativo, planeja o futuro de forma sustentável. E esse processo deve envolver toda a sociedade na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para as soluções de curto, médio e longo prazos.

Segundo a proposta do documento, a análise do cenário e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser realizados dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional da localidade. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios da Agenda 21, gera inserção social e oportunidades para que as sociedades e os governos possam definir prioridades nas políticas públicas sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de

³⁴ Além da Agenda 21, resultaram desse mesmo processo quatro outros acordos: Declaração do Rio sobre o uso da terra ou Carta da Terra, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local articulado com dimensões regionais, nacionais e internacionais.

A Agenda 21 (2004, p. 9) propõe a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, compreendido como “aquele capaz de atender as necessidades das atuais gerações sem comprometer os direitos das futuras gerações.”

Tal conceito só poderá ser integralmente efetivo se consolidado como processo multiatorial, multitemático e interinstitucional, tendo como base de ação a reconstrução e operacionalização com novas bases para a infra-estrutura econômica, social e ambiental, estabelecendo novas políticas ambientais locais.

Como proposta política de desenvolvimento sustentável o documento resultante da Consulta Nacional, propôs seis áreas básicas, nas quais se realizou diagnóstico dos problemas, principais conflitos, estratégias e ações prioritárias. As áreas escolhidas ficaram assim definidas:

- 1) gestão de recursos naturais;
- 2) agricultura sustentável;
- 3) cidades sustentáveis;
- 4) redução das desigualdades sociais;
- 5) infra-estrutura e integração regional;
- 6) ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Os eixos definidos como prioritários no âmbito nacional, corroboram com o conteúdo da própria Agenda 21, especialmente no sentido de incorporar uma visão holística, desde os aspectos relacionados ao ambiente natural, as profundas injustiças sociais e especialmente as práticas de produção, de uso e ocupação do solos, incluídos os avanços tecnocientíficos que de certa forma traduzem as preocupações socioeconômicas e ambientais, uma vez que resultam de investimentos de recursos financeiros e de pessoas, que levaram ao atual quadro socioambiental.

Como instrumento prático, a Agenda 21 local, potencializa o processo dos Planos Diretores e garante maior objetividade aos orçamentos municipais. O desafio que se apresenta é construir compromissos, elaborar em cada local a sua Agenda 21, integrar as mais diferentes agendas e construir uma nova forma de relação entre homem e natureza, fundada nos princípios da sustentabilidade.

Os resultados da consulta nacional elencados no documento oficial da agenda, apresenta um conjunto de premissas considerados fundamentais para a sustentabilidade e podem ser assim resumidos:

- 1) estabelecer uma abordagem multissetorial e sistêmica, com visão prospectiva entre as dimensões econômica, social, ambiental e institucional;
- 2) promover a sustentabilidade progressiva e ampliada. A Agenda 21 apresenta essencialmente a construção de consensos e pontes, a partir da realidade atual para o futuro desejado; não existem fórmulas mágicas e a sustentabilidade será resultado de uma transição, e não de uma transformação abrupta;
- 3) promover o planejamento estratégico participativo. A Agenda 21 não pode ser um documento de governo e sim, um projeto de toda a sociedade brasileira, pois só assim serão forjados compromissos para a sua implementação efetiva;
- 4) estabelecer o envolvimento constante dos atores no estabelecimento de parcerias. O processo de construção e implantação da agenda deve sempre estar aberto à participação e envolvimento das pessoas, instituições e organizações da nossa sociedade;
- 5) entender que o processo é tão importante quanto o produto. Os maiores ganhos virão das novas formas de cooperação e diálogo entre os atores sociais e da eficiência e eficácia dos resultados pretendidos;
- 6) estabelecer consensos e superar os entraves do atual processo de desenvolvimento. A construção da agenda demanda a mediação e a negociação como forma de se avançar sobre os conflitos e contradições dos processos, para que se lance luz sobre os grandes entraves que devem ser enfrentados, para caminharmos rumo à sustentabilidade é fundamental que as ações sejam pactuadas. (AGENDA 21, 2004, p. 25).

Sobre a efetividade da agenda 21 como instrumento para a gestão ambiental local, merece amplas considerações. Entre as ponderações trazidas, consolidam-se algumas trazidas pela própria agenda, como problemas socioambientais presentes nos diferentes aspectos dentro do contexto brasileiro.

O programa de implementação da Agenda 21 e os compromissos para com a carta de princípios do Rio de Janeiro foram fortemente reafirmados durante a Cúpula de Joanesburgo - Rio + 10, em 2002³⁵, pois 10 anos depois da criação da Agenda 21, as constatações foram de que, com o aumento populacional, aumentou a degradação ambiental, tornando mais flagrantes e profundas as injustiças sociais, agravando o quadro de miséria no mundo. Tais constatações levam a crer que, o compromisso dos diferentes atores, está muito aquém do que a realidade impõem.

Os propósitos metodológicos da gestão participativa perpassam toda a proposta da agenda 21, destacadamente para o nível local o documento enaltece

³⁵ Trata-se do encontro realizado pela ONU, na cidade de Joanesburgo, na África do Sul, resultou na Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.

enquanto espaço de interação entre governo e sociedade, movimento social e gestão pública, construindo espaços de solidariedade e de democracia de forma concreta.

A possibilidade teórica e metodológica apresentada pela agenda 21 representa um caminho para alcançar formas sustentáveis de vida, especialmente porque cada cidade tem suas características, seus ecossistemas, suas estruturas sociais e necessitará de jeitos próprios de compreender seus problemas, conforme sugere o diagnóstico participativo, bem como, definir ações possíveis e factíveis em cada contexto, em cada cidade.

Por derradeiro, destaca-se a defesa da adoção de uma gestão ambiental integrada com a vida da cidade.

2.5.4.3 Os Comitês de Bacias Hidrográficas

Conforme lembra Hardt (2004), os Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil, foram concebidos a partir do modelo francês, que concentra a gestão de recursos hídricos no poder central de Estado, porém concebida a gestão territorial a partir das bacias hidrográficas.

A legislação brasileira que estabelece a criação de Comitês é relativamente recente. Trata-se da Lei nº 9.433/1997, de 08 janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos que instituiu também o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Segundo o referido diploma legal, Art. 1º, inciso V “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. E no seguinte inciso estabelece que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”. Neste sentido é que a Lei institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, no seu artigo 37, deixa clara a área de atuação, conforme se lê:

Art. 37. Os Comitês de Bacia Hidrográfica terão como área de atuação:
I - a totalidade de uma bacia hidrográfica;
II - sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou
III - grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas.

Parágrafo único. A instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica em rios de domínio da União será efetivada por ato do Presidente da República. (BRASIL, 1997).

Assim, a definição de abrangência se fundamenta em critérios físico-geográficos para propor um modelo de gestão dos recursos hídricos.

Já referente às competências dos comitês em suas áreas geográficas de atuação, a lei atribui poder de gestão aos Comitês, notadamente na solução de conflitos relacionados aos recursos hídricos, a medida que cabe ao comitê arbitrar em primeira instância administrativa sobre os conflitos existentes.

No inciso primeiro do art. 38 da lei, estabelece para o comitê uma função educativa, devendo promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos, bem como, corrobora com os fundamentos de nossa tese, de que a gestão deve permitir a participação direta de todos os atores e “entidades intervenientes”, na construção de hábitos adequados para os diferentes campos de uso do solo com repercussão no acesso à água, bem como, a definição das prioridades em relação ao uso das águas no processo de produção.

No que tange a representatividade, a lei estabelece paridade entre governo, sociedade civil organizada e usuários, sendo que a parte governamental fica limitada em no máximo a metade dos membros, conforme § 1º, do artigo 39, conforme segue:

Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:

I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;

II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;

III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;

VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VII - (VETADO)

VIII - (VETADO)

IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Parágrafo único. Das decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com sua esfera de competência.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

- I - da União;
 - II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
 - III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
 - IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;
 - V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.
- § 1º O número de representantes de cada setor mencionado neste artigo, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros.
- § 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteirços e transfronteirços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.
- § 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes:
- I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União;
 - II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.
- § 4º A participação da União nos Comitês de Bacia Hidrográfica com área de atuação restrita a bacias de rios sob domínio estadual dar-se-á na forma estabelecida nos respectivos regimentos. (BRASIL, 1997).

Os comitês de bacias representam sem dúvida uma concepção adequada para o trato ambiental, todavia, os limites deste instrumentos são muito concretos

O primeiro deles é que em muitas bacias hidrográficas o comitê não passa de um enunciado legal. Trata-se de um espaço onde não se desenvolve qualquer operatividade que possa mudar as práticas agressivas ao meio ambiente dentro da bacia hidrográfica.

Não há fatores de sanção àqueles que deixarem de realizar suas atividades na forma prescrita na lei. Mais ainda, há práticas governamentais, especialmente de governos Federal e Estaduais que não consideram as atribuições dos comitês e encaminham investimentos a revelia de qualquer manifestação do Comitê como entidade qualificada para “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos” conforme reza a legislação.

Como refere Hardt (2004), a nobre função atribuída aos comitês pelo texto legal, acaba suplantada pela prática da gestão pública que remete as entidades fornecedoras, companhias de águas, atribuindo a estas, todo o poder sobre o uso e aproveitamento das águas.

Trata-se de um quadro de prejuízo substancial, pois retorna ao modelo concentrador e centralizador da gestão da água, além de destituir a proposta democrática dos comitês por uma ressurreição autoritária do poder público.

Outro fator limitante da proposta democrática da gestão trazida pelos Comitês de Bacias Hidrográficas é o a forma de previsão das atribuições da cada ente federado. Pois se trata de outras territorialidades na forma proposta.

Como a territorialidade representa áreas muito além das dimensões municipais e até interestaduais, e sendo as políticas desenvolvidas nos espaços locais profundamente desconectas entre os municípios, por vezes até com disputas, a viabilidade do comitê, que não tem poder efetivo sobre recursos e sobre a produção de leis, torna inócuo seu conteúdo e sua ação.

2.5.4.4 A COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

Em 1973 foi aprovada a Lei Complementar 14 que em seu artigo 1º estabeleceu as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras, entre elas a Região Metropolitana de Curitiba.

A instituição de regiões metropolitanas no Brasil promovida em 1973, estabelece como objetivos principais a integração regional e a prestação de serviços de interesses comuns. A expressão “região metropolitana” surgiu na legislação brasileira em 1967, através do artigo nº 164 da Constituição Federal onde definia-se que a União, mediante Lei Complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma unidade socioeconômica, visando a realização de serviços comuns.

Em seu artigo 2º definiu sua estrutura administrativa e operacional afirmando que “haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.” No caso da COMEC, a estrutura se expressa no organograma abaixo:

No artigo 5º da mesma lei, foram definidos como de interesse metropolitano,

- os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região:
- I. planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
 - II. saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
 - III. uso do solo metropolitano;
 - IV. transportes e sistema viário;
 - V. produção e distribuição de gás combustível canalizado;
 - VI. aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal. (BRASIL, 1973).

Em 1976, foram iniciados pelos governos estaduais, os Planos de Desenvolvimento Integrados das Regiões Metropolitanas, sendo que em Curitiba o primeiro PDI é concluído em 1978.

Até a promulgação da Constituição de 1988, poucas mudanças ocorreram à nível nacional no que se refere à legislação urbana. Com a nova Constituição, as entidades metropolitanas passaram por alterações substantivas em suas funções e a participação mais efetiva da sociedade junto ao poder público tem criado condições para um processo mais interativo de gestão do espaço metropolitano.

Em 1995, acontece um encontro de entidades metropolitanas com o objetivo de comemorar os vinte anos de sua criação assim como fazer um balanço da atuação dessas instituições em suas regiões.

Foi criado um Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, com uma agenda de encontros semestrais com vistas à discussão dos principais temas relacionados à questão metropolitana. A avaliação desses encontros foi a de que, observadas as peculiaridades de cada região, o processo de evolução da gestão metropolitana teve um roteiro muito similar em todas, que pode ser sintetizado em três períodos:

- a) A primeira fase coincide com as políticas nacionais de planejamento integrado, coordenando as ações dos diversos níveis de governo nas áreas urbanas. Revela o caráter ideológico de uma política centralizada na União e de controle social, onde o planejamento assume as características de um instrumento indutor e controlador do desenvolvimento econômico.
- b) A segunda fase é marcada pela abertura política e as transformações econômicas da década de 80, onde os órgãos metropolitanos perdem espaço gradualmente, chegando ao final da década com poucas instituições em funcionamento, muitas extintas e a maioria esvaziada. A sua função é questionada, sendo encarados como resquícios do período anterior de centralização e autoritarismo.
- c) A terceira fase, que corresponde a atual, iniciada na década de 90, traz novas atribuições às instituições, com a retomada do planejamento como instrumento de gestão. A inclusão cada dia mais forte das questões ambientais na agenda política e da sociedade, o crescimento populacional das regiões metropolitanas e a premência de ações conjuntas dos municípios metropolitanos, propicia a rearticulação dessas instituições, porém com perspectivas mais claras de sua atuação. (HARDT, 2004, p. 52).

A institucionalização da COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, com a criação de uma entidade pública para o trato das questões de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba aconteceu no ano de 1974,

através da Lei Estadual nº 6.517, fixando sua linha de competência e seu processo decisório em estrita obediência ao que determinava a Lei Complementar nº 14.

Assim as atribuições da COMEC foram expressas em dezesseis atividades visando a formulação e execução de políticas públicas ligadas aos interesses metropolitanos. Assim dispostas:

- I. cumprir o disposto no artigo 167 da Constituição Federal, nos termos de sua legislação complementar;
- II. promover, elaborar, aprovar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado da região;
- III. promover, coordenar e elaborar estudos, projetos e programas, harmonizando-os com os das diretrizes do planejamento regional;
- IV. realizar pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao planejamento integrado da região;
- V. coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo estado e municípios da região;
- VI. articular-se com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;
- VII. coordenar a elaboração de programas e projetos de obras, atividades e serviços de interesse metropolitano, consubstanciados em orçamentos anuais e plurianuais.
- VIII. propor aos poderes competentes expedição de medidas legislativas e administrativas;
- IX. estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios em sua elaboração, visando a sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana;
- X. propor desapropriações e estabelecer limitações e servidões administrativas necessárias as suas atividades e finalidades;
- XI. opinar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse metropolitano;
- XII. obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para consecução de seus objetivos;
- XIII. promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassarem a capacidade executiva dos municípios;
- XIV. celebrar convênios, constituir consórcios e delegar atribuições de competência a órgãos regionais, setoriais e locais;
- XV. providenciar transferências ou alienações de bens e desapropriações para fins de renovação urbana;
- XVI. exercer todos os poderes de administração da entidade. (PARANÁ, 1998).

O processo decisório ficou assentado sobre os Conselhos Deliberativo e Consultivo. O Conselho Deliberativo, como instância superior de decisão, era formado pelo Secretário de Estado de Planejamento representando o Governo do Estado do Paraná, na presidência, e mais cinco membros, dos quais um indicado pelo prefeito da capital e um indicado pelos demais prefeitos da região, com funções determinadas na mesma lei.

Cabe pois, destacar a estrutura da gestão com uma formulação política e seu poder é apenas propositivo, ou seja, apenas em alguns casos a COMEC detém um poder de coerção, podendo exigir determinadas atitudes dos gestores municipais.

A Lei Estadual nº 11.027/1994 reformulou o órgão metropolitano, alternando sua personalidade jurídica de Órgão de Regime Especial da Administração Direta para Autarquia situada no campo da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Alternou a composição do Conselho Deliberativo, criou a Diretoria de Transporte Metropolitano e estabeleceu um organograma funcional para a Secretaria Executiva, departamentalizando as áreas de produção técnica e administrativa do órgão, representada atualmente no seguinte organograma:

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA COMEC

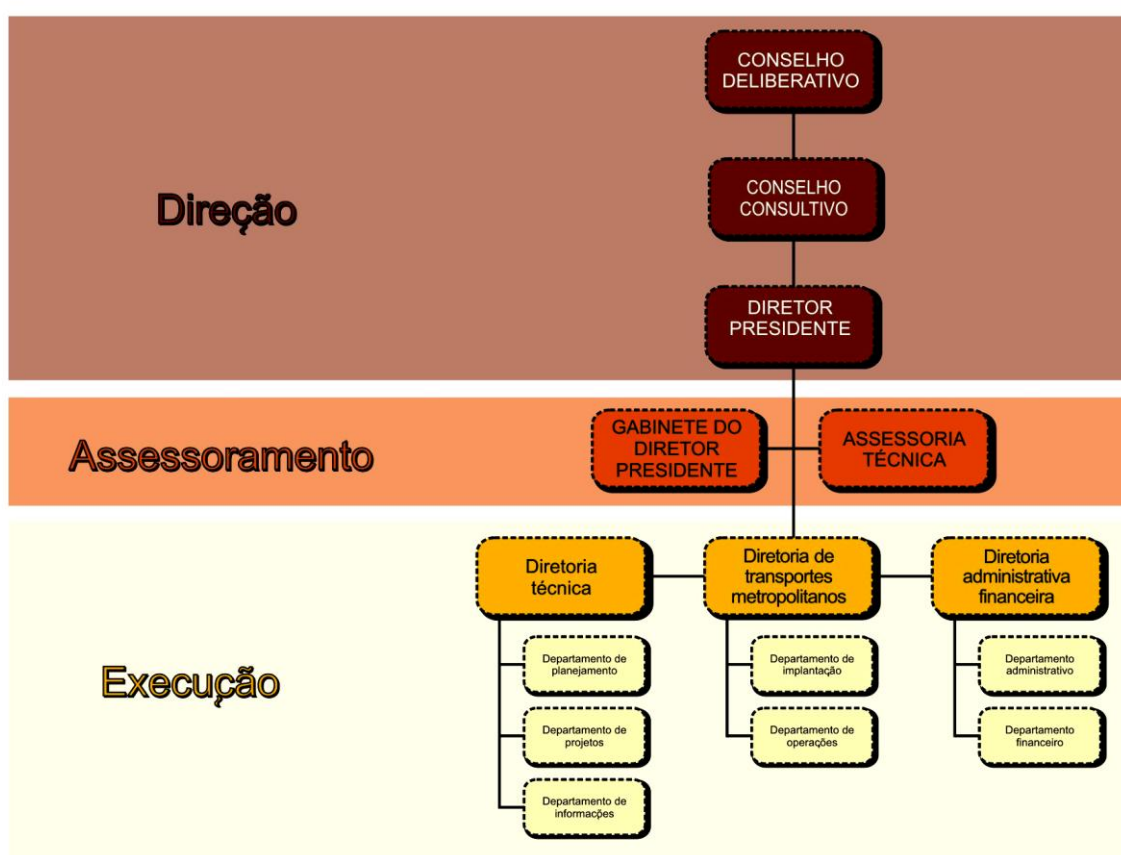


Figura 10: Organograma institucional da COMEC
Fonte: COMEC, 2009.

As alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 11.027/1994, no entanto, não modificaram o caráter de institucionalidade do órgão metropolitano. Foi mantido o processo decisório fundamentado no Conselho Deliberativo que, por sua vez,

manteve a mesma distribuição de cadeiras entre os representantes do poder estadual e do poder municipal. O órgão metropolitano permaneceu atrelado administrativa e financeiramente ao poder executivo estadual assim como os demais elos institucionais com a sua ambiência externa permaneceram inalterados.

Em 2003, cria-se o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba para assessorar o Governador do Estado do Paraná na coordenação das ações relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, tendo a COMEC como suporte técnico-administrativo.

Desde 2006, através de nova medida do governo estadual, a COMEC passa a atuar vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU. Este dado toma importância à medida que há uma mudança no foco na atuação da própria COMEC, antes voltada mais para uma postura do desenvolvimento e infra-estrutura, atendendo interesse do Estado, mesmo que isso significasse suplantando na prática, as atribuições precípuas da COMEC, conforme citado.

A configuração inicial da RMC, quando da sua criação em 1973 era composta por 14 municípios, tendo ao longo dos anos incorporado novos municípios, especialmente em decorrência das emancipações, sendo que a região atualmente é conformada por 26 municípios, conforme se pode observar na tabela a seguir.

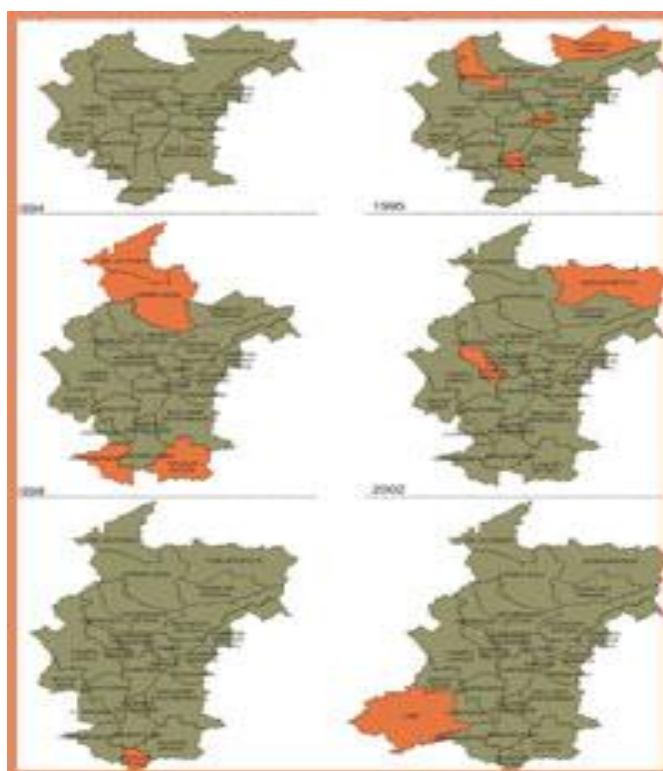
Tabela 2: Municípios da Região Metropolitana de Curitiba

Lei Compl. Federal nº 14/73	Lei Estadual nº 11.027/94	Lei Estadual nº 11.096/95	Lei Estadual nº 12.125/98	Lei Estadual nº 13.512/02
Almirante Tamandaré	Almirante Tamandaré	Adrianópolis	Adrianópolis	Adrianópolis
Araucária	Araucária	Almirante Tamandaré	Agudos do Sul	Agudos do Sul
Balsa Nova	Balsa Nova	Araucária	Almirante Tamandaré	Almirante Tamandaré
Bocaiúva do Sul	Bocaiúva do Sul	Balsa Nova	Araucária	Araucária
Campina Grande do Sul	Campina Grande do Sul	Bocaiúva do Sul	Balsa Nova	Balsa Nova
Campo Largo	Campo Largo	Campina Grande do Sul	Bocaiúva do Sul	Bocaiúva do Sul
Colombo	Cerro Azul	Campo Largo	Campina Grande do Sul	Campina Grande do Sul
Contenda	Colombo	Campo Magro	Campo Largo	Campo Largo
Curitiba	Contenda	Cerro Azul	Campo Magro	Campo Magro
Mandirituba	Curitiba	Colombo	Cerro Azul	Cerro Azul
Piraquara	Dr. Ulysses	Contenda	Colombo	Colombo
Quatro Barras	Itaperuçu	Curitiba	Contenda	Contenda
Rio Branco do Sul	Fazenda Rio Grande	Dr. Ulysses	Curitiba	Curitiba
São José dos Pinhais	Mandirituba	Itaperuçu	Dr. Ulysses	Dr. Ulysses
	Pinhais	Fazenda Rio Grande	Itaperuçu	Itaperuçu
	Piraquara	Mandirituba	Fazenda Rio Grande	Fazenda Rio Grande
	Quatro Barras	Pinhais	Mandirituba	Lapa
	Quitandinha	Piraquara	Pinhais	Mandirituba
	Rio Branco do Sul	Quatro Barras	Piraquara	Pinhais

Lei Compl. Federal nº 14/73	Lei Estadual nº 11.027/94	Lei Estadual nº 11.096/95	Lei Estadual nº 12.125/98	Lei Estadual nº 13.512/02
	São José dos Pinhais	Quitandinha	Quatro Barras	Piraquara
	Tijucas do Sul	Rio Branco do Sul	Quitandinha	Quatro Barras
	Tunas do Paraná	São José dos Pinhais	Rio Branco do Sul	Quitandinha
		Tijucas do Sul	São José dos Pinhais	Rio Branco do Sul
		Tunas do Paraná	Tijucas do Sul	São José dos Pinhais
			Tunas do Paraná	Tijucas do Sul
				Tunas do Paraná

Destaquem em vermelho para os novos municípios integrantes da RMC ao longo dos anos.

Fonte: COMEC, 2009.



Abrangência da RMC ao longo dos anos.

Figura 11: RMC – Região Metropolitana de Curitiba – Divisão municipal
Fonte: COMEC, 2009.

A partir da necessidade de conciliar as diversas questões que permeiam este espaço, entre elas a necessidade de áreas para crescimento urbano e as de proteção aos mananciais, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, enquanto instituição responsável pelo planejamento das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba - RMC, coordenou a elaboração, em conjunto com a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR,

Instituto Ambiental do Paraná – IAP e Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA, de um arcabouço legal/técnico/institucional específico para as áreas de mananciais da RMC. Essa iniciativa resultou na aprovação de uma legislação denominada Lei de Proteção aos Mananciais da RMC, Lei 12.248/1998.

A referida lei institui um Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba – CGM-RMC, um órgão colegiado, com poderes consultivo, deliberativo e normativo responsável pela elaboração das políticas públicas acerca da qualidade ambiental das áreas de mananciais.

O objetivo principal do Conselho Gestor dos Mananciais é integrar as ações dos vários órgãos e esferas do poder público estadual e municipal e as iniciativas de agentes privados, compatibilizando as ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais de abastecimento público com a política de uso e ocupação do solo e com o desenvolvimento sócio-econômico, sem prejuízo dos demais usos múltiplos.

Na RMC, a política de uso e ocupação do solo nas áreas de interesse de proteção é discutida e compartilhada entre os municípios, que possuem seu território, parcial ou integralmente, situados em áreas de mananciais.

Com o advento do Estatuto da Cidade veio a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores por parte dos Municípios, tendo estes discutido previamente seus planos no Conselho Gestor dos Mananciais, junto a COMEC.

As regulamentações dos zoneamentos ambientais das APAs – Áreas de Proteção Ambiental e UTPs – Unidades Territoriais de Planejamento, foram efetuadas através de Decretos Estaduais, o que fez com que os municípios se tornassem co-responsáveis no cumprimento dessas normas ambientais e urbanísticas, a partir do pressuposto de que cabe ao Estado legislar supletivamente sobre as questões ambientais.

Assim, há uma nova visão e um novo entendimento sobre a gestão das áreas de mananciais, compartilhada por diversas instituições públicas e privadas, apesar de muitas vezes, esses interesses apresentarem-se conflitantes, o que pode vir a colocar em risco a proteção dos mananciais.

É inovador o propósito da Lei Estadual 12.248/1998, que institui o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC. É inovador ao reconhecer a possibilidade de regularização fundiária em áreas de ocupação irregular, através

da criação de áreas de interesse social de ocupação. Uma nova visão, que incorpora a realidade da população metropolitana e possibilita a inclusão social dos habitantes que eram impedidos de ter o direito à moradia digna e acesso à infra-estrutura básica, numa visão integrada com o preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Este novo marco legal para a política ambiental das áreas de manancial da RMC, segundo visão da COMEC (2009), “pretende romper um paradigma que era apregoado até então: a intocabilidade das áreas de mananciais, tendo como ponto de partida que o crescimento urbano deve ser conciliado com a proteção do meio ambiente.”

Considerando que as bacias dos rios da RMC, estão em sua maioria situadas sob as áreas urbanas dos municípios metropolitanos, surge então um desafio como a busca de densidades compatíveis com a qualidade da água destinada ao abastecimento público nos municípios integrantes das áreas de proteção.

Abaixo, mapa com identificação das Áreas de Proteção Ambiental, Unidades Territoriais de Planejamento e no destaque do círculo, o campo da pesquisa.

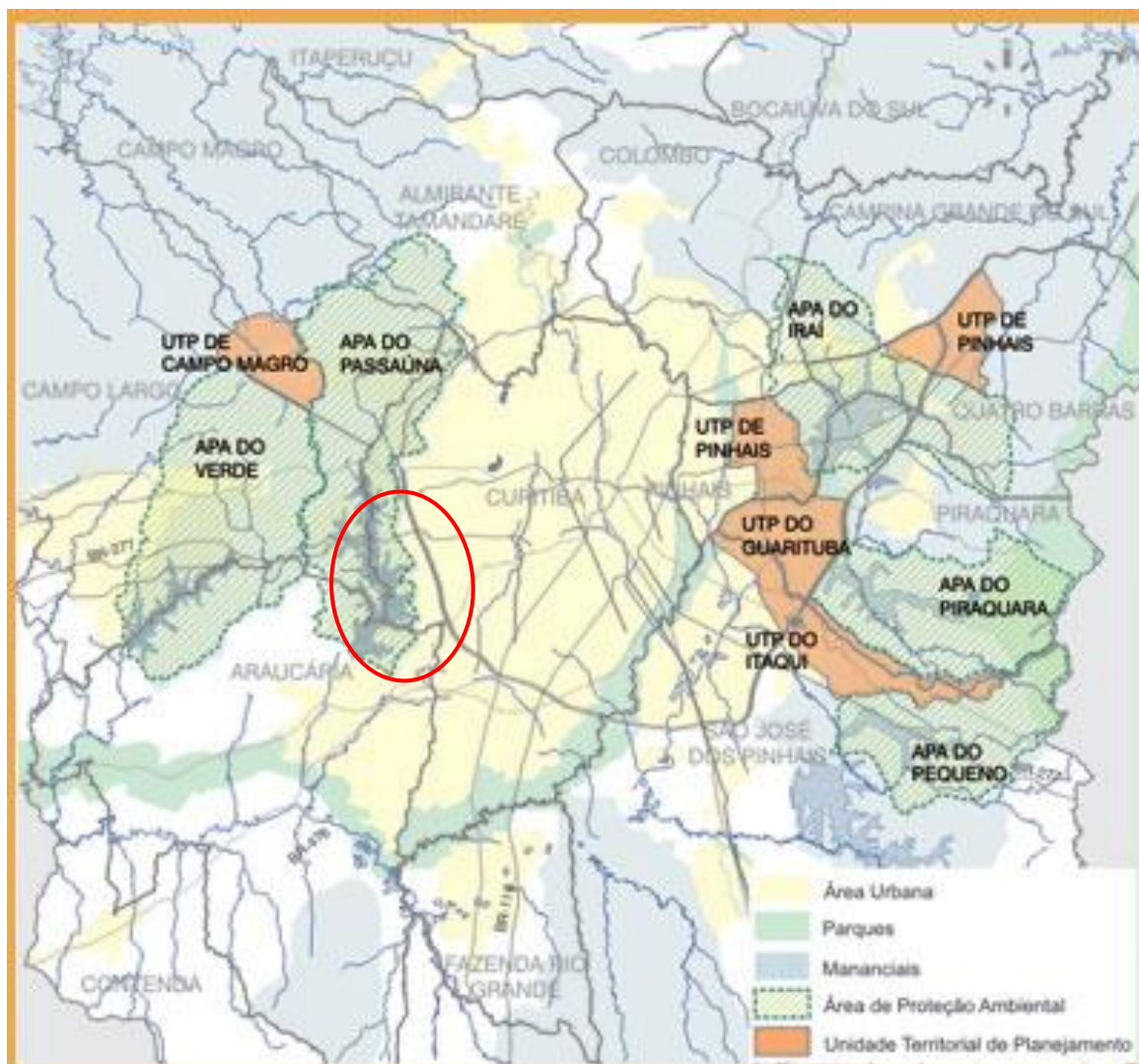


Figura 12: Região metropolitana de Curitiba: Áreas de Proteção Ambiental e Unidades Territoriais de Planejamento. Área de estudos em destaque
 Fonte: COMEC, 2009.

2.5.5 As dimensões sociais e ambientais na gestão urbana: uma visão a partir do Estatuto da Cidade

A primeira concepção contida no Estatuto da Cidade, no que respeita os temas do meio ambiente e o tema social, é no sentido de que ambos devem ser compreendidos e tratados de forma conectada. No que tange o meio ambiente e a proteção ambiental e estatuto é insistente e objetivo, desde os primeiros artigos aos até o final vincula diretamente a qualidade de vida e a possibilidade de construir cidades sustentáveis, às ações de proteção ao meio ambiente.

No campo da regulação urbanística, propõe para o nível local, a realização de Estudos Prévios de Impacto Ambiental – EIA, e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV (4º, VI), para as áreas em que se verifique intensa demanda de urbanização.

Além da garantia dos instrumentos o Estatuto consolida a proposta de conjunto, onde os temas sociais, ambientais, econômicos e urbanísticos expressam a cidade sustentável, onde a cidade cumpre seu papel nos diferentes âmbitos.

Já no artigo 2º, inciso I, do Estatuto, estabelece que “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

Observa-se, pois, que o propósito do Estatuto, não é tratar de forma profunda e individual o tema socioambiental, senão estabelecer uma co-responsabilidade entre o uso do solo, o direito de propriedade e a função social que deverá ser cumprida pela cidade, de forma a tornar a vida sustentável.

Outra dimensão que merece destaque, trata do tema do território que o Plano Diretor deve englobar. Conforme artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve abranger a totalidade do território do Município, e não apenas a área urbana da cidade. Esta visão é fundamental, pois seria impensável cuidar do meio ambiente sem a integralidade territorial.

Assim é igualmente inovador neste sentido, ao incorporar a visão integral do território municipal e também deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico do município. Fundamentalmente os serviços de educação, postos de saúde, hospitais, transportes coletivos, comércio, lazer, entre outros, devem estar ao alcance de todos os cidadãos.

Com o enfoque do desenvolvimento sustentável, o município necessita planejar o município com a garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A integralidade do território deve-se também ao fato de que o Município incorpora a totalidade dos cidadãos, portanto toda a população. Por derradeiro, deve-se entender que padecerá de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas as zonas urbanas e de expansão urbana.

Dito de outra forma, uma proposta de gestão sustentável, requer um planejamento que cuide da integralidade dos direitos dos cidadãos, promovendo a equidade entre os cidadãos e valorize o ambiente natural e o construído. Neste mesmo sentido para a gestão urbana, vale retomar os campos mencionados por Lima (2000) no que tange ao Planejamento Ambiental e um conjunto de itens que merecem ser observados:

- a) satisfazer as necessidades fundamentais de todos os habitantes;
- b) promover o equilíbrio e a justiça social, na direção do desenvolvimento coletivo e da realização pessoal;
- c) conservar ou preservar os recursos naturais, evitando danos irreversíveis, como a destruição da espécie;
- d) avaliar riscos futuros como, por exemplo, o uso de determinadas fontes de energia ou materiais e técnicas cuja segurança não esteja assegurada, a criação e destinação dos lixos como o nuclear e o tóxico, etc.

Mais do que a inclusão do conteúdo social na estruturação do Estatuto, no sentido de afirmar os direitos das pessoas, como o direito à moradia, a referida lei eleva o sentido da participação social a própria constitucionalidade do Plano diretor que deverá ser elaborado de forma participativa. Assim o direito a participação popular se transforma em requisito constitucional, desde a elaboração até a fiscalização de sua implementação. Não se trata de mera etapa de consulta a população, ou de apresentação de conteúdos a serem referendados, senão numa mudança profunda, resultante de práticas cidadãs, “voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade” (BRASIL, 2001b, p. 49).

2.5.6 Vertentes para a efetivação do direito à cidade sustentável

Para Sachs (2007, p. 12), desenvolvimento significa hoje a “superação da heterogeneidade social”, mais ainda, destaca que entre as muitas definições de desenvolvimento existentes, é necessário adotar para o desenvolvimento a idéia de

efetivação universal do conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos sociais e culturais, e terminando nos direitos ditos coletivos, entre os quais está por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável.

A linha de raciocínio para a reflexão e o debate sobre o tema da cidade sustentável, envolve a questão central do desenvolvimento sustentável, que está no cerne da cidade sustentável. Toma-se pois, o conceito consolidado na Conferência de Estocolmo, para o qual, o Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Tomado para a cidade, este conceito incorpora as etapas previstas no Estatuto da Cidade, desde o planejamento territorial integral, incluídas as áreas urbanas e rurais, até o gerenciamento adequado dos recursos naturais, controle e estímulo às práticas culturais, à saúde, alimentação e, sobretudo, qualidade de vida, com justa distribuição de renda.

O Estatuto da Cidade igualmente incorpora uma visão multidimensional de desenvolvimento, destacando inclusive a necessária integração entre ambiente natural e o ambiente construído.

Além da visão integradora do ambiente e da vida no espaço local, um conceito de sustentabilidade não dispensa a articulação com outras instâncias. O local e o regional estabelecem permanentes relações, seja nos aspectos naturais ou sociais.

O atual estágio de globalização igualmente impõe ao espaço local, que seu projeto de garantia de qualidade de vida “para as presentes e futuras gerações”, componha uma visão e um compromisso com os temas da humanidade no seu conjunto. Assim os problemas locais representam apenas uma parcela do compromisso com a sustentabilidade, impondo-se que a cidade seja parte das políticas regionais, nacionais e mesmo internacionais.

Neste sentido as políticas para a sustentabilidade na cidade devem incorporar a visão multidimensional, mas também intergovernamental.

Para Sachs (2002) vários critérios devem ser considerados como garantia de sustentabilidade, entre os quais serão destacados alguns, tidos como essenciais.

- a) O aspecto social articulado de forma a garantir patamares mínimos de homogeneidade, distribuição de renda, acesso aos serviços de forma a garantir uma qualidade de vida decente.
- b) No campo da cultura incluído o respeito as culturas concomitantemente à garantia de acesso as novas tecnologias e

inovações, capaz de garantir processos de desenvolvimento endógeno, fugindo das “cópias” e modelos alienígenas.

- c) A preservação ecológica, alcançando o capital natural, observada a resiliência dos ecossistemas e o estabelecimento de limites na utilização dos recursos não renováveis.
- d) Do ponto de vista ambiental, respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
- e) A equidade territorial, integradora dos espaços urbanos e rurais, capaz de melhorar o ambiente urbano e reduzir as disparidades inter-regionais e concomitantemente, desenvolver estratégias de desenvolvimento ambiental seguras para as áreas ecologicamente frágeis, construindo uma equação que respeite o direito de acesso à terra em consonância com a capacidade de suporte de cada território.
- f) Equilíbrio no desenvolvimento econômico, garantindo segurança alimentar e a inserção soberana na economia nacional, através do desenvolvimento autônomo das pesquisas e da capacidade de modernização dos instrumentos de produção.
- g) Para o campo da política, a adoção dos direitos humanos universalmente e democraticamente propostos, através da estruturação da capacidade do Estado para a sua implementação em parceria com a sociedade e empreendedores, alcançando níveis razoáveis de coesão social.
- h) Finalmente, articular a cooperação internacional em busca da paz, alianças por projetos de co-desenvolvimento, através dos quais e do princípio da igualdade, garantir apoio aos parceiros mais fracos. É importante destacar a proposta de Sachs (2002, p. 39), de que “a política internacional deveria estabelecer um controle efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios”, bem como da “aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais”, enfrentando as mudanças climáticas e seus impactos negativos, bem como a proteção a diversidade biológica e a gestão do patrimônio global como herança comum da humanidade. No mesmo sentido propõem uma mudança

paradigmática no que respeita a ciência e tecnologia, para que seja instrumento da cooperação científica, superando seu caráter de “*commodity*” passando a integrar-se como herança comum da humanidade.

Cabe, entretanto, salientar os questionamentos de Vainer (2003, p. 30): “Como fazer com que as cidades tão injustas e desiguais como as nossas se apresentem unidas em torno de um único e mesmo projeto?” A sustentabilidade neste âmbito, impõe ações conjuntas, respeitando as heterogeneidades e articulando as necessidades como forma de aproximação dos cidadãos e na garantia de que a consciência dos conflitos socioambientais é que poderá permitir articular e implementar ações capazes de solucionar tais conflitos.

2.6 O planejamento e a gestão de regiões metropolitanas

2.6.1 A metrópole como lugar destacado da contradição

Busca-se, a seguir, traduzir algumas percepções que, mais do que um estudo específico ou simples pontos de vista, são visões dispostas a compor um “novo mosaico” para os espaços urbanos, “seqüestrando” um tema que por muito tempo esteve reservado aos profissionais “técnicos de prancheta”. Isto quiçá, permita, identificar campos possíveis de restabelecimento do diálogo entre o pensar o espaço urbano, incluindo aqueles que vivem este espaço, especialmente os menos percebidos, que teimam em resistir e em estar sempre dispostos a urbanizar-se, mesmo que os moldes do desenvolvimento atual insistam em deixá-los à margem do planejamento e das políticas públicas.

De um lado, existe hoje um profundo e acelerado desenvolvimento científico e tecnológico que pode melhorar significativamente a qualidade de vida humana; e, de outro, uma total falta de acesso às conquistas referidas na condição de miséria em vive grande parte da população. Em outras palavras: de um lado, a possibilidade de enriquecimento e ascensão social para alguns; de outro, a pobreza e a miséria para uma grande maioria, sem acesso ao mercado de trabalho especializado, competitivo e tecnocratizado característico da atual fase do modelo de produção.

A aproximação da complexidade metropolitana buscada neste texto demanda reconhecimento de que o espaço urbano abarca o conjunto das atividades prático-sociais, que acontecem em um espaço complexo, urbano e cotidiano e que garantem, até certo ponto, as relações de produção.

A relação espaço e sociedade, tem se alterado, aprofundando as múltiplas faces do urbano, do econômico e do social, que ocorrem em meio a uma forte presença do Estado, viabilizando projetos de grande envergadura e capacidade transformadora. Todavia, a partir dessa correlação, um novo espaço é produzido e sua compreensão é central neste debate e motiva a realização deste trabalho.

A relação de forças que atua na produção do espaço urbano é muito ampla. Por vezes, certas transformações ocorridas fogem à capacidade de compreensão e exigem uma reflexão mais acurada sobre o sentido e os atores das mudanças em curso. Neste sentido, a complexidade das relações é um aspecto indispensável para o estudo deste campo.

O processo de desenvolvimento moderno é profundamente marcado por contradições. Tais contradições se refletem na dinâmica social do dia-a-dia dos diversos indivíduos e grupos que habitam a urbe.

Assiste-se de fato a duas tendências segregadoras distintas: de uma parte, um movimento de separação, que concentra as camadas da população mais abastadas, principalmente em alguns bairros das comunidades-centrais e nas comunidades já ocupadas massivamente por grupos afortunados. Este processo se opera, sobretudo, mediante ação positiva de categorias sociais bem estabelecidas pelo processo de industrialização, especialmente na busca da maior lucratividade possível.

Nesse sentido e para a manutenção do *status quo*, tornam-se corriqueiras ações como a dispensa da mão-de-obra e a redução de vagas de trabalho, sempre em nome da concorrência e da revolução tecnológica, frente à elevação dos preços fundiários, à especulação imobiliária, à transformação dos espaços de habitação e a imposições da rede de comércio. Ações essas, muitas vezes, confortáveis para o detentor do capital ou do poder, com o aval de órgãos públicos.

De outra parte, conseqüentemente, a exclusão e o desterro. A segregação se desenvolve na outra extremidade social pela concentração da população de *status* socioeconômico e profissional precário. Concentra-se em imensos conjuntos de “habitação social”, por ter sido relegada pelas políticas oficiais de planejamento

urbano e habitacional, ou por não reunir condições de romper a “blindagem” imposta pela lógica de mercado. Este mercado segue produzindo exércitos de reserva de mão-de-obra e, mesmo, de grandes contingentes de excluídos do processo de produção. Estes são, por consequência, totalmente excluídos do processo social.

Tomadoni (2004) refere que o atual estágio do modelo capitalista de produção, o qual tem na indústria sua matriz geradora de bens, apresenta atualmente mudanças e sofre ajustes, superando um período histórico de produção de um mercado de trabalho. Caminha da lógica do emprego retribuído por um salário, para um novo marco de produção flexível.

Dessa forma, à luz da reestruturação produtiva, pode-se afirmar que há uma grande relação entre a emergência de novos processos produtivos e a busca de novos lugares para a realização da produção, o que por si só garante uma vasta possibilidade de investigação.

Todavia, se em outros momentos históricos a indústria se territorializava e estabelecia no seu entorno as relações orientadas para a consecução da produção, neste novo momento emergem novas configurações, sem entretanto, apresentar um papel reducionista da presença das indústrias.

Outros enfoques abordam a relação tecnologia/emprego e assinalam o efeito negativo da informática e das telecomunicações, presentes na geração de desemprego tecnológico. As novas tecnologias substituem trabalho por capital. Os empregos gerados pelas novas tecnologias não são suficientes para absorver o desemprego produzido e os novos empregos, sobretudo os cargos médios, decrescem à medida que avança a incorporação de tecnologia nas empresas.

Para Tomadoni (2004), este desdobramento opera no coletivo e se evidencia nas novas condições laborais dos mercados de trabalho, que ao gerar incerteza, ausência de confiança e compromisso, superficialidade do trabalho em equipe e o receio de não se conseguir nada por si mesmo no mundo, derivam em questões não consideradas pelo capitalismo: o valor do lugar e o desejo de comunidade. Estas, bem como o surgimento e o desenvolvimento desenfreado das regiões metropolitanas e das grandes manchas urbanas, especialmente a partir do século XX, compõem algumas das marcas da face atual do modelo de desenvolvimento que dá centralidade ao capital.

A formação metropolitana apresenta concomitantemente, à produção de muita riqueza e a concentração humana, a ocupação desordenada do solo, não

apenas pela ausência de regramentos, mas principalmente pela especulação imobiliária ditada pelo capital. Esta se dá na maioria dos casos, pela prática patrimonialista legalmente protegida, pela rapidez com que surgem os novos aglomerados, pela pressão que tal processo impõe sobre áreas ambientalmente protegidas e outras que estampam verdadeiras cidades, produzidas irregularmente e informalmente. O aprofundamento das precárias condições de vida, deve-se ainda à inexistência, precariedade ou insuficiência de serviços públicos básicos.

Este quadro de exclusão social, segundo Coutinho (2007, p. 29) “[...] seria basicamente definida pela ausência de condições de existência, que caracterizariam a qualidade de vida, isto é, privação de oportunidades de acesso à saúde, educação, emprego, segurança jurídica, informação, etc.” Trata-se da definição chancelada pelo PNUD, quando afirma que mais do que o problema da fome entre os pobres, há uma grave situação de “falta de cidadania”. Esta carência de vínculos sociais como o emprego, caracteriza algo mais do que o aspecto econômico, estabelece um profundo rompimento de relações sociais.

2.6.2 *Metrópoles do capital e da desestruturação social*

A centralidade do capital podia ser percebida na centralização das atividades nas grandes cidades. A proximidade dos locais de produção e de decisão, dos fornecedores de matéria-prima e do mercado consumidor, bem como o fácil acesso aos meios de transporte e outros elementos de infra-estrutura eram critérios fundamentais no estabelecimento dos complexos industriais.

A Era da Metrópole Moderna é, para Soja (2000), uma época em que a região metropolitana, com a sua distinta configuração dual – envolvendo um mundo urbano monocêntrico circundado por uma extensa periferia suburbana –, é consolidada como *habitat* e fonte de identidade local dominante e determinante para a população nacional ou regional.

Tratava-se de um mundo urbano cosmopolita concentrado do centro da cidade, onde ocorriam, em sua maioria, as mais importantes atividades econômicas, políticas e culturais. Em sua volta, havia uma imensidão de bairros e subúrbios que dependiam dele e que, de certa forma, o sustentavam, provendo mão-de-obra barata. No entanto, “o fordismo acentuou simultaneamente a centralidade, com a concentração de quarteirões para a administração financeira, governamental e de

corporações, *no e em torno do coração da cidade*” (SOJA, 2000, p. 239). Mas, ao mesmo tempo, “acelerou a descentralização, primeiramente mediante a suburbanização da classe-média burguesa, de empregos manufatureiros e a distribuição de uma infra-estrutura que atendesse ao consumo em massa, requerido para manter o modelo de vida nos bairros.” (SOJA, 2000, p. 239).

No entanto, a estrutura simplificada da *antiga metrópole moderna* (contradição?) continua a dominar o imaginário urbano tanto de estudiosos quanto da mídia e dos discursos populares. Mais, ainda segundo Soja (2000, p. 241),

“torna-se cada vez mais claro não apenas que a região metropolitana hoje não mais cabe nesse velho modelo, mas também, vista de uma perspectiva contemporânea, modificações significativas são necessárias às interpretações históricas da metrópole propriamente dita.

É interessante notar que, apesar de a descentralização da produção industrial e do emprego surgirem já na metade do século XIX, foi apenas no último terço do século XX que o equilíbrio regional da industrialização em muitas áreas metropolitanas foi revertido, com a maioria da produção e dos empregos sendo localizados nos anéis mais externos da mancha urbana. Em um processo que não pode mais ser chamado simplesmente de dispersão, o espaço urbano atual (que Soja denomina de *pós-metropolitano*) foi estendido a ponto de cobrir uma larga escala regional. Ele se amplia e se conecta a uma rede de interdependência, hoje, em dimensões globais, diluindo inclusive o grau em que o espaço urbano representa a culminação de uma cultura local e territorial (SOJA, 2000).

De acordo com Castells (2000a), a metrópole se distingue não apenas pelo seu tamanho, mas também pela difusão do espaço das atividades, das funções e dos grupos e pela sua independência. No seu interior, encontra-se uma gama de atividades – produção, consumo, troca e gestão, algumas das quais concentram-se em uma ou em várias zonas da região, como sedes sociais de empresas ou certas atividades industriais. Outras, ao contrário, “distribuem-se por toda a região (residências, equipamentos urbanos etc.). A organização interna da metrópole implica uma interdependência hierarquizada dessas diferentes atividades.” (p. 53-54).

O progresso técnico e as novas atividades de produção e de consumo são freqüentemente considerados como a base da metrópole, que, a partir de meados

do século XX, progressivamente, supera a noção *espaço*, graças a um enorme desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte.

Nesse contexto, a indústria passou a depender cada vez menos de uma localização espacial rígida (mão-de-obra, matéria-prima, escoamento) e cada vez mais de mão-de-obra especializada e do meio técnico e industrial. Ao mesmo tempo, cresceu a importância da gestão e da informação. Também a evolução tecnológica (eletrônica, química, energia nuclear, da construção civil) favoreceu o reagrupamento espacial das atividades, reforçando os laços internos com o meio técnico e enfraquecendo as dependências frente ao meio físico.

Deste cenário, decorre que o desenvolvimento passou a processar-se a partir dos núcleos urbano-industriais descentralizados e que a atividade se concentra nas redes de interdependências (CASTELLS, 2000a).

Castells (2000a, p. 56-57) reforça a noção de que a “dispersão urbana e a formação das regiões metropolitanas estão intimamente ligadas ao tipo social do capitalismo avançado chamado de sociedade de massas”. Assim, a concentração monopolista do capital e a evolução técnico-social em direção à organização de unidades de produção amplas estão na base da descentralização espacial. Já a existência de grandes firmas comerciais, com a padronização dos produtos e dos preços, permitiu a difusão das residências e o abastecimento também descentralizado.

Assim, nas últimas décadas do século XX, o modelo da metrópole moderna deu lugar a outros modelos, com a “pulverização espacial” das atividades ligadas a cada indústria e que vários autores caracterizam como um movimento não mais para dentro da cidade, mas para fora. Soja (2000), por exemplo, chama a metrópole de mega-cidade, galáxia metropolitana, mas também de pós-metrópole, exópolis e metropolex, usando estes últimos três termos para expressar o movimento atual pelo espaço mais periférico destas grandes manchas urbanas, o mencionado movimento “para fora” (e por isso *ex-*, *exo-*), tanto para a instalação de novas indústrias e conseqüentemente empregos, quanto para a de moradias; tanto em busca de espaço físico quanto de melhores condições e vida e trabalho.

De outro lado, a era da informática e da comunicação, com a sua agilidade nos processos de difusão da informação, possibilita enorme rapidez de decisão. No mundo globalizado, dos mega-conglomerados e das multinacionais, indústrias e empresas fecham ou são transferidas para outras cidades, regiões, países ou

continentes, tão rapidamente quanto são abertas. Tudo na busca por lucros cada vez maiores, em detrimento não apenas da qualidade de vida dos sujeitos envolvidos nos processos de produção, mas da sua própria condição de subsistência e, em última análise, da sua vida.

Na mancha metropolitana atual, a descentralização e a descontinuidade também se manifestam. A continuidade territorial deixou de ser uma de suas características. Percebem-se, antes, corredores e policentros, em que os fluxos são quase que mais enfatizados que os fixos.

Além disso, se de um lado o abandono do centro das cidades por parte das indústrias para as suas periferias tornou as cidades menos poluídas, o tráfego menos congestionado – inclusive pela conseqüente ausência de caminhões de carga e descarga – e restitui os espaços e a paisagem urbana ao cidadão, ela deixou um grande número de prédios, galpões e outros equipamentos urbanos vazios, ociosos, livres para serem ocupados por atividades marginais como o tráfico e o consumo de drogas, a prostituição, o vandalismo etc. Da mesma forma, o comércio de lojas de rua apresenta inúmeras falências e fechamentos causados por uma série de fatores, entre eles não apenas a criação dos *shopping center*, vistos como o grande vilão pelos lojistas, mas, também, pela retirada do consumidor daquele espaço da cidade.

Percebe-se, portanto, que o desenvolvimento das cidades e das manchas urbanas metropolitanas está intimamente ligado às indústrias nelas instaladas. Talvez um dos maiores méritos do Urbanismo Funcionalista, de Corbusier e seus seguidores, tenha sido a disseminação da idéia de que, sem a ilusão ou a pretensão de transformar a sociedade, é possível e necessário planejar e gerenciar o crescimento urbano de forma racional e eficiente, buscando a melhoria da qualidade de vida de toda a população com a preservação do meio ambiente urbano em condições saudáveis.

O grande desafio, hoje, é planejar a cidade no contexto atual da indústria flexível de capital altamente volátil. O constante instalar-se e transferir-se de indústrias e/ou de suas terceirizadas e prestadoras de serviços, que trazem contentamento, oportunidades de trabalho e melhoria do nível de vida para muitos e concomitantemente, dúvidas e desempregos nas constantes mudanças .

Um dos maiores problemas nas grandes cidades é o da pobreza e, mais especificamente, o da favelização, causada pela exclusão territorial e social.

Conforme Davis (2006), a favela é um tecido urbano superpopuloso, que apresenta, via de regra, um conjunto de situações e problemas como habitações informais muito pobres, acesso inadequado à água, ao saneamento, à eletricidade, à coleta de resíduos e à segurança, entre outros parâmetros. O autor afirma que os favelados constituem surpreendentes 78,2% da população urbana nos países menos desenvolvidos e um terço da população urbana total.

Além disso, pelo menos a metade dos seus moradores tem menos de vinte anos de idade. Segundo mesmo autor o Brasil figura em terceiro lugar em número absoluto de favelados, somando uma população de mais de 51,7 milhões de favelados, numa taxa percentual de 36,6% dos brasileiros (DAVIS, 2006).

As favelas, ou cidades dos excluídos, ou *não-cidades*, existem em quase todo o mundo. Opõem-se aos arranha-céus e às residências-parques de fantasia nos quais as classes médias, cada vez mais, se enclausuram. Localizados geralmente nas franjas das grandes cidades, seus esgotos correm a céu aberto, seus rejeitos se acumulam por entre os barracos, o odor dos rios às margens dos quais geralmente se assentam é insuportável.

Enfim, as condições não só de higiene (e conseqüentemente de saúde) mas, de vida dos seus moradores são abaixo do mínimo de dignidade. A sua luta diária é por comida. Nesse contexto, educação é um luxo e, assim, a possibilidade de mobilidade social e de melhoria da sua qualidade de vida é pequena. Os sub-empregos são, juntamente com a opção pela ilegalidade na escolha de como conseguir meios de sustento próprio e da família, as únicas opções disponíveis.

Maricato (2000) afirma que são duas as principais conseqüências da exclusão territorial: a predação ambiental que é promovida pela dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; e a escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, isto é, nas grandes cidades.

Além dos homicídios, que permitem dados estatísticos concretos e inequívocos, pode-se citar a prostituição adulta e infantil, o tráfico e o comércio de drogas, o roubo nas suas mais diversas formas, a exploração de menores, a mendicância, o seqüestro, enfim, toda uma gama de atividades que colocam em risco tanto os que as praticam como os que por elas são atingidos. A marginalidade se dá também geograficamente, mas muito mais, socialmente.

Ao mesmo tempo, grande número de indivíduos e suas famílias, atraídos para a grande cidade pela possibilidade de inclusão no mercado de trabalho decorrente da industrialização, não é absorvido, inflando o número de pessoas que vivem abaixo de um nível aceitável de vida. Sem moradia, vivem de sub-empregos, instalam-se em favelas, trabalham para sobreviver. Seus filhos vivem em condições péssimas de higiene e alimentação, não freqüentam escolas, correm riscos imensos de abusos de toda a ordem; muitos jovens e adultos adentram na criminalidade. A favelização, com a apropriação e o uso irregular do solo e a poluição dos recursos hídricos, torna-se crescente.

O enorme contingente de favelados e marginalizados que há hoje nas metrópoles brasileiras, atraídos para a “cidade grande” pela ilusão da abundância de empregos por parte da indústria, é maior que a capacidade do poder público para atendê-lo. O risco a que está exposto e a sua vulnerabilidade são tão intensos que, apesar das políticas públicas que visam minimizá-los, continuam existindo e ameaçando grande parte da população das nossas cidades. E os principais atingidos são principalmente os mais frágeis, as crianças, os jovens, as mulheres, os idosos e os mais pobres.

No caso brasileiro especificamente, os dados apontam para tendências de agravamento dos conflitos em decorrência da concentração da população urbana nas áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, reforçando o desequilíbrio das cidades e agravando problemas sociais, urbanos e ambientais nos grandes centros.

Neste sentido, o Resultado da Consulta Nacional aponta um conjunto de tendências contundentes da crescente urbanização:

- a) homogeneização das redes urbanas regionais, com peso crescente das metrópoles e dos centros médios;
- b) crescimento acima da média das cidades de porte médio e grande, e também do extrato de cidades de 50 e 100 mil habitantes, localizadas fora das regiões metropolitanas;
- c) maior crescimento demográfico das aglomerações localizadas nas áreas metropolitanas ainda não institucionalizadas, como é o caso de Goiânia, Brasília e Campinas;
- d) saldos migratórios negativos nas pequenas cidades em praticamente todas as regiões brasileiras;
- e) aumento do peso relativo das cidades não-metropolitanas com mais de 50 mil e menos de 800 mil habitantes no total da população urbana brasileira, passando de 24,4% em 1970 para 29,00% em 1996.
- f) aumento da participação da população metropolitana no conjunto da população brasileira de 29% em 1970 para 35,4% em 1996. (AGENDA 21, 2004, p. 91).

Estes, entre outros fatores contribuem para reforçar a heterogeneidade econômica e social no desenvolvimento das regiões e cidades brasileiras, revelando as contradições socio-econômicas da sociedade.

O tema da segregação nas cidades e regiões metropolitanas, merece pois, uma reflexão capaz de agregar as características de uma democracia inclusiva, ou seja, superar a mera representatividade muitas vezes cínica, incorporar o “mosaico” urbano socio-econômico-ambiental, com o desafio de construir outras relações, superando os debates técnicos de desenhos sem lugar, sem cara, sem população, construindo outros lugares, capazes de promover a identidade local, discutir o que é efetivamente essencial para a qualidade de vida dos cidadãos e para a sobrevivência dos ecossistemas onde vivem, reinventando a própria cidadania.

Sousa Santos (2005) sugere a realização de um pacto multicultural no fantástico mosaico urbano. Um pacto que tem no centro do foco a sustentabilidade humana nas cidades, traduzida na qualidade de vida e na inclusão sócio-urbana-ambiental, para todos.

2.6.3 A gestão socioambiental metropolitana

Conforme destaca Davidovich (2004), as experiências de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador deram uma contribuição inicial para a inserção da questão metropolitana na Constituição de 1967 e, posteriormente, para a edição da Lei Complementar 14/1973 que instituiu as Regiões Metropolitanas no Brasil.

A referida Lei Complementar cria as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém menos pelo reconhecimento das características metropolitanas encontradas principalmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, mas principalmente como estratégia de desenvolvimento econômico e de geopolítica de integração do território nacional do regime militar. A proposta inicial propõem um modelo de gestão metropolitana tecnocrático, padronizado e não incorporou práticas de cooperação entre os municípios, conforme inspiravam as experiências antes referidas.

As Regiões Metropolitanas instituídas pela Lei Complementar 14/73, tinham como sedes as capitais dos Estados, porém incluíram algumas cidades pequenas, afastadas e pouco expressivas, ou ainda, de uma dinâmica que em nada integram a vida da metrópole. Firkowski e Moura (2001) revelam a fragilidade dos critérios

adotados para a definição das áreas. Assim, nem todas as regiões apresentavam relações mínimas de interação econômica e política, minimamente que justificasse pertencer a uma institucionalidade administrativa regional.

Frente às dificuldades para gerir os interesses comuns aos municípios, as Regiões Metropolitanas acabaram por cumprir uma função centralizadora e burocratizada de distribuição de recursos federais, o que reforçou o processo de concentração da população nas Regiões Metropolitanas, o que já vinha acontecendo pressionado pela concentração das indústrias.

O adensamento populacional sobre o território fatalmente provoca fortes impactos no ambiente natural, principalmente quando a ocupação ocorrer de forma desordenada, movida pela necessidade, pela busca de emprego, ou ainda na ausência de políticas e planejamentos comprometidos com a questão ambiental, produzindo conseqüências danosas, especialmente na população mais pobre, que na carência de tudo, acaba por gerar desinteresse em preservar os recursos naturais indispensáveis à vida urbana.

A falta de moradias, por exemplo, pode levar pessoas a promoverem a ocupação de áreas de risco ou de fragilidade ambiental, concomitantemente causando impactos à própria qualidade de vida e ao ambiente.

Tal quadro de conflitos se revela na Região Metropolitana de Curitiba, onde a falta de opções de acesso à moradia enseja ocupações irregulares em áreas de mananciais de abastecimento d'água, em certa medida, agravando o abastecimento dos municípios no que tange ao consumo humano, mas também de impacto ambiental na biodiversidade.

Problemas como este, além de outros, como o volume de resíduos produzidos, a estruturação e articulação dos transportes coletivos, são tarefas que necessariamente envolvem articulações de caráter regional metropolitano, uma vez que as causas são estruturais e regionais. Tanto os mananciais como os destinatários da água tratada, situam-se em áreas circunscritas além dos limites físicos e políticos de um município.

Hardt (2004) lembra alguns aspectos que caracterizam uma região metropolitana, como a conurbação provocada pelas altas taxas de crescimento populacional com impacto físico-territorial, com repercussão regional. Na ordem econômica a concentração de recursos, induzida pelas várias concentrações

financeiras, produtivas, espontâneas ou provocadas, como na dimensão legal acima referida.

A delimitação das regiões metropolitanas, embora efetuada mediante lei, não constitui suficientemente um ente autônomo de gestão, porquanto se faz na partilha do poder entre os diversos entes da federação, quais sejam, União, Estado e municípios.

Numa instância jurídico-legal ainda insuficiente para constituir uma gestão com efetivo poder de execução das políticas regionais necessárias. Não há portanto um referencial único para constituir um conceito de região metropolitana, mesmo que do ponto de vista jurídico tal conceito delimita-se na conformação legal, ou seja, na abrangência do conjunto de municípios assim declarados.

As competências da instância metropolitana de gestão referem genericamente aos “serviços públicos comuns” e relaciona alguns dos mais típicos:

- I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- III – uso do solo metropolitano;
- IV – transporte e sistema viário;
- V – produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII – outros serviços incluídos nas áreas de competência do Conselho Deliberativo, por lei federal. (Lei Complementar 14/1973, art. 5º). (BRASIL, 1973).

Retomando Kliksberg (2001, p. 87), “serviços básicos de uma qualidade adequada é uma das missões centrais na missão de um Estado social renovado.”

Assim como problemas de desemprego, violência, falta de moradia, embora localizáveis, tem sempre uma dimensão desterritorializada e portanto, demanda políticas estruturais igualmente capazes de articular os diferentes municípios de uma Região Metropolitana para viabilizar soluções efetivas.

Casos como o crime em suas muitas faces, vale-se da desarticulação entre os municípios e destes com o Estado, para permanecer ativo, valendo-se de uma permanente mobilidade, tendo esta um objetivo claro de desvincular-se dos comandos de segurança, que via de regra, são territorializados.

Como função de Estado a Região Metropolitana, necessitaria responder articuladamente a outras políticas, como segurança, emprego, moradia. Não apenas porque necessita de controle para evitar mobilidades motivadas pela busca de

políticas mais adequadas de um ou outro município, mas pelo fato de que políticas públicas realizadas de forma articulada e inter-organizacional e intergovernamental, tendem a melhorar sua eficiência e eficácia.

Vale lembrar que ao longo dos mais de trinta e cinco anos de existência da RMC e da COMEC, muitas mudanças legais estruturais na instituição e no contexto social aconteceram. Todavia, esta caminhada identifica que há permanentemente um controle político administrativo centralizado no pólo, Curitiba em detrimento dos demais municípios da RMC. Possivelmente esta centralização de poder está implicada com as dificuldades e obstáculos enfrentados neste período, no que respeita a própria consolidação da RMC e COMEC, como instância capaz de realizar seu papel legítimo de definir as políticas comuns aos municípios membros.

Conforme lembra Hardt (2004, p. 56), “os maiores obstáculos à institucionalização da gestão das áreas metropolitanas são de ordem política”. Veja-se que passados quase quarenta anos a entidade ainda carece de legitimidade e reconhecimento frente aos municípios que fazem parte da RMC. Segundo o mesmo autor, “O receio da perda de funções dentro de uma determinada área metropolitana apresenta-se como elemento suficientemente forte para inviabilizar ou protelar sobremaneira a decisão de se instituir uma entidade encarregada de gerir áreas tão importantes.” (p. 56).

Não há, pois, um receituário prescrito a ser seguido para obter êxito na consolidação de uma Região Metropolitana, mas indicativos de que a simples definição de uma nova territorialidade gerada, sem poder para produção de regras e definições orçamentárias com autonomia, haverá permanentemente a sensação de impotência e de poder exercido sob “vigilância”. Um poder com debilitadas possibilidades de coação.

PARTE II

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS E O IMPACTO NA QUALIDADE DE VIDA: MANIFESTAÇÕES NA PORÇÃO SUDOESTE DE CURITIBA E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO URBANA SUSTENTÁVEL

Como segunda parte desta tese se desenvolve uma análise a partir das situações concretas existentes na área de estudos, estabelecendo uma reflexão crítica sobre os conflitos socioambientais identificados. Esta segunda parte desenvolve-se, pois de forma dialética, buscando vislumbrar possibilidades sustentáveis, pela qualidade de vida nas regiões metropolitanas.

Neste sentido o terceiro capítulo apresenta primeiramente, alguns referenciais metodológicos e os passos realizados neste trabalho, um breve diagnóstico socioambiental. Também estão nesta parte do estudo, políticas públicas implementadas pelos gestores locais e regionais, a utilização dos instrumentos administrativos, jurídicos e técnicos disponíveis, procurando entender se os mesmo possuem efetividade na solução dos problemas socioambientais.

O quarto capítulo analisa a relação entre os conflitos existentes na região e as práticas das gestões locais e regionais. Sem prescindir da participação direta da população na gestão dos conflitos socioambientais nos quais está implicada, e tendo esta como condição de cidadania, reflete-se alguns caminhos para a sustentabilidade urbana.

Por derradeiro, se colocam algumas considerações acerca deste trabalho, resultantes do contraste entre os postulados teóricos e as práticas identificadas na pesquisa de campo. Conclusões não auto-suficientes, porém com indicativos de mudanças elementares para alcançar a pretensa cidadania e qualidade de vida.

3 INCURSÕES METODOLÓGICAS DO ESTUDO E A CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

3.1 Considerações gerais da preparação da pesquisa de campo

Em decorrência do diagnóstico preliminar da “Região Sudoeste do aglomerado urbano da Região Metropolitana de Curitiba” apresentado como trabalho final da Oficina I da Linha de Pesquisa URBANIZAÇÃO, CIDADE E AMBIENTE URBANO e em mais uma etapa de análise das temáticas comuns, estruturam-se os interesses individuais das teses dos integrantes do grupo. Assim a seguir apresentam-se aspectos metodológicos e aspectos da apresentação da região mediante dois passos distintos, destinados a organizar a incursão aos dados da região. Deu-se prioridade inicialmente a busca por dados secundários e no segundo momento, os dados primários, conforme se apresenta no desenrolar deste capítulo.

O primeiro passo tratou do aprofundamento metodológico, das possibilidades, instrumentos e ferramentas possíveis de utilização e sua adequação para o interesse da pesquisa.

Nesta etapa, partindo-se do fio condutor das pesquisas a serem realizadas, qual seja, a vulnerabilidade e os riscos socioambientais na região sudoeste do aglomerado urbano da Região Metropolitana de Curitiba, as teses apresentam abordagem específica, considerando a própria área de formação disciplinar da qual o pesquisador é oriundo, todavia comprometida com as premissas e objetivos do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento no sentido de integrar cada tese individual ao projeto interdisciplinar de pesquisa da Turma VII – 2005-2009.

As atividades realizadas na Oficina de Pesquisa II propiciaram diálogos interdisciplinares, além de instrumentos conceituais e metodológicos para a reelaboração da problemática individual e melhorando o enfoque problemática socioambiental urbana da tese.

A pretensão coloca-se no sentido de orientar e direcionar o estudo individual da temática, todavia observando na estrutura e na elaboração da pesquisa, as conexões interdisciplinares previamente estabelecidas.

3.2 A conexão entre as informações da pesquisa e o arcabouço teórico como desafios para pesquisador

Buscar-se-á inicialmente algumas respostas para a seguinte questão: qual a relação entre a produção de conhecimento e a intervenção? Demo (1997) discute a relação entre conhecer e transformar e apresenta alguns “enganos” que os pesquisadores podem cometer, entre eles o de privilegiar o conhecimento da intervenção sobre a política da intervenção, separar artificialmente, de um lado, conhecimento e, de outro, intervenção. Enfim, uma pesquisa que apresenta um duplo desafio: pesquisar e participar identificando soluções alternativas.

A respeito da pretensão de construir uma análise reflexiva sobre os processos de mudança e do compromisso com novos cenários, com melhores perspectivas para a humanidade, busca-se afirmação de Bourdieu (1998, p. 78) de que,

Temos como objetivo não só inventar respostas, mas inventar um modo de inventar as respostas, de inventar uma nova forma de organização do trabalho de contestação e de organização da contestação, do trabalho militante. Aquilo com que nós pesquisadores poderíamos sonhar é que uma parte de nossas pesquisas pudesse ser útil ao movimento social, ao invés de perder-se.

A análise de situações complexas remete à diversidade de formas de pesquisa. A questão da complexidade dos processos estudados será tratada numa perspectiva dialética, é interessante ver em Sartre (1978) quando anota sobre Henri Lefebvre. Estudando a realidade camponesa, este autor observa que ela se apresenta, de início, com uma complexidade horizontal, que se duplica de uma complexidade vertical ou histórica.

Ainda no intento de balizar uma análise reflexiva sobre a metodologia e os procedimentos sob comento, parece oportuno recorrer a Castoriadis (1992, p. 203) referindo-se aos fins de uma análise:

O fim da análise é fazer o advir. O advir é uma possibilidade (abstrata) mas não uma fatalidade para todo o ser humano: ele é *criação histórica* e criação cuja história podemos acompanhar. Esse sujeito, a subjetividade humana, é caracterizado pela reflexividade (que não se deve confundir como o simples “pensamento”) e pela *vontade* ou capacidade de ação deliberada, no sentido forte deste termo.

Em síntese, a mais clara justificação do fio condutor desta etapa da pesquisa, é produzir os elos de ligação, entre os fundamentos teóricos, os conflitos identificados e as alternativas de solução apontadas. A estratégia³⁶ adotada, pretende gerar a amálgama necessária para produzir a validade científica, estabelecendo, pois, a articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico. Não se resume a pesquisa a um mero levantamento ou exposição de fatos. Estes precisam ser articulados mediante a fundamentação teórica, mas com a clareza de que ela somente gera conhecimento se estiver articulando dados empíricos.

Conforme refere Severino (2007, p. 126),

Referências epistemológicas são, pois, necessárias para a produção do conhecimento científico; no entanto, elas não seriam fecundas para a realização de uma abordagem significativa dos objetos se não dispusessem de mediações teórico-metodológicas. Estas se constituem pelo conjunto de recursos e instrumentos adequados para a exploração das fontes mediante procedimentos operacionais.

As análises não poderão desconsiderar os atores, no seu contexto das suas significações. Por seu turno, a dialética propõe uma análise na dinâmica da relação sujeito e objeto, valorizando a contradição entre a dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que investiga.

3.3 As opções metodológicas e procedimentais na pesquisa de campo

3.3.1 Considerações a respeito do fio condutor da pesquisa: o método científico, suas pretensões e as proposições observacionais e analíticas

O conceito de metodologia aproxima-se aqui, do “caminho e instrumental próprios de abordagem da realidade” conforme refere Minayo (2000, p. 23), porquanto, a presente pesquisa incorpora características de um estudo de caso. Lançar-se-á mão de diversas metodologias e concepções teóricas da abordagem no processo de construção da pesquisa, buscando-se o melhor caminho para uma aproximação e reconhecimento do campo, visando alcançar os objetivos.

³⁶ Estratégia compreende o pacote de concepções, habilidades, recursos concretos, procedimentos e práticas que o pesquisador emprega para construir conhecimento.

Relativamente às proposições teóricas e não observáveis, se constituirá de dois campos, sendo um de aproximação dos documentos e autores que permitiram explorar o problema da pesquisa, e um segundo campo, composto por autores, teorias e categorias que permitam uma aproximação entre as formas como ocorreu o uso e ocupação do solo e a produção das situações estudadas, contrastando com os prognósticos decorrentes dos conflitos socioambientais existentes. Em todas as situações, busca-se produzir saberes a partir da inserção dos atores sociais e dos sujeitos, produtores das inovações expressas em novas formas de gestão das organizações e na formação de novas organizações, comprometidas com mudanças no modelo de urbanização.

“Proposição observacional” é uma expressão tomada de Santos (1989), para diferenciar esta das proposições teóricas. Nesta incursão se levantará as situações concretas ilustradoras dos conflitos socioambientais, especialmente no campo do desenvolvimento econômico e das condições de vida na área do estudo. Este procedimento permitirá o tratamento adequado dos dados levantados do caso em estudo.

3.3.2 Os atores selecionados para coleta de informações

Situações e sujeitos são selecionados mediante alguns critérios. Um deles é a representatividade institucional, o lugar que ocupa, sua capacidade comunicativa, ou ainda pela possibilidade que o pesquisador percebe, de responder a algum problema de maneira mais objetiva. Ou seja, pressupõem-se que os informantes sejam competentes para exprimir-se com clareza sobre as questões propostas, possuir informações fidedignas e possa ter conexão clara com os temas propostos.

A técnica central que se lançará mão de forma prioritária será a entrevistas com os atores-chave, sem a pretensão de que seja esta a única fonte de dados, mas da mesma maneira, sem ignorar que entre o pensado e o efetivamente produzido há um conjunto expressivo de condicionantes, motivo pelo qual se buscará algumas entrevistas. De acordo com Triviños (1995), a entrevista com questionário semi-estruturado é em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a

linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, passa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Conforme Gil (1999), no campo social a entrevista é bastante adequada para obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca de suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. A entrevista é por excelência uma técnica de levantamento de dados e informações de interesse da investigação, porém ocorre num sistema de diálogo, diagnóstico e orientação.

A entrevista é realizada buscando obter informações qualitativas. Para tanto, o instrumento de obtenção de informações partirá da técnica de entrevistas com atores-chaves no processo de ocupação do solo da área de estudo, considerados os municípios de Curitiba, Campo Largo e Araucária. Igualmente as instituições e atores que atuam na área da pesquisa, como representantes da gestão municipal, mas ampliando para a gestão metropolitana, e temática, através da COMEC, do IAP e da SUDERHSA. Assim será desenvolvida a metodologia da entrevista semi-estruturada, composta por um conjunto de perguntas formuladas aos informantes.

As perguntas são elaboradas com base no conhecimento prévio e técnico do pesquisador, direcionadas a respostas amplas, subjetivas, todavia com conteúdo apto a gerar informações qualitativas sobre o objeto da questão.

Assim as fontes de informação foram definidas, observando a importância como ator no processo de uso e ocupação do solo na região, bem como, o seu papel institucionalmente previsto tanto no envolvimento de políticas públicas, quanto nas realocações de ocupações irregulares e de maneira especial a gestão dos municípios nestas áreas limítrofes.

Chegou-se ao grupo de informantes composto por gestores públicos locais, gestão regional e fiscalização ambiental na APA e sociedade civil organizada.

Por tratar-se de interesse amplo, também foram estruturadas possíveis perguntas de forma a permitir que os informantes pudessem ver de forma ampla a área da pesquisa e incluindo em suas falas as mais variadas dimensões presentes no alcance de sua percepção.

A fundamentação detalhada das escolhas dos atores e dos roteiros das entrevistas compõe, anexo a esta tese.

3.4 Caracterização da região sudoeste de Curitiba: diagnóstico socioambiental

A área definida pelo grupo de pesquisadores da linha é composta por oito bairros³⁷, somando uma população total de 392.173 habitantes, o que representa 24,70% da população total da cidade de Curitiba.

Já nesta tese não se incorpora a região sudoeste de Curitiba na sua integralidade. Como a administração de Curitiba está estruturada em regionais, priorizou-se aqui, os bairros que integram a Regional CIC – Cidade Industrial de Curitiba, considerando, porém que a regional extrapola o bairro de mesmo nome, incorporando ainda os bairros São Miguel, Augusta e Riviera, conforme se visualiza no mapa a seguir.

Também compõem o estudo parcelas dos municípios de Araucária e Campo Largo, porquanto tem seus limites territoriais demarcados pela água da represa do rio Passaúna, onde compõem juntamente com Curitiba, a APA – Área de Proteção ambiental do Passaúna.

³⁷ Os bairros que compõem a área de pesquisa da linha de pesquisa, Urbanismo, Cidade e Ambiente Urbano são: Augusta, CIC- Cidade Industrial de Curitiba, Riviera e São Miguel, identificados no mapa.

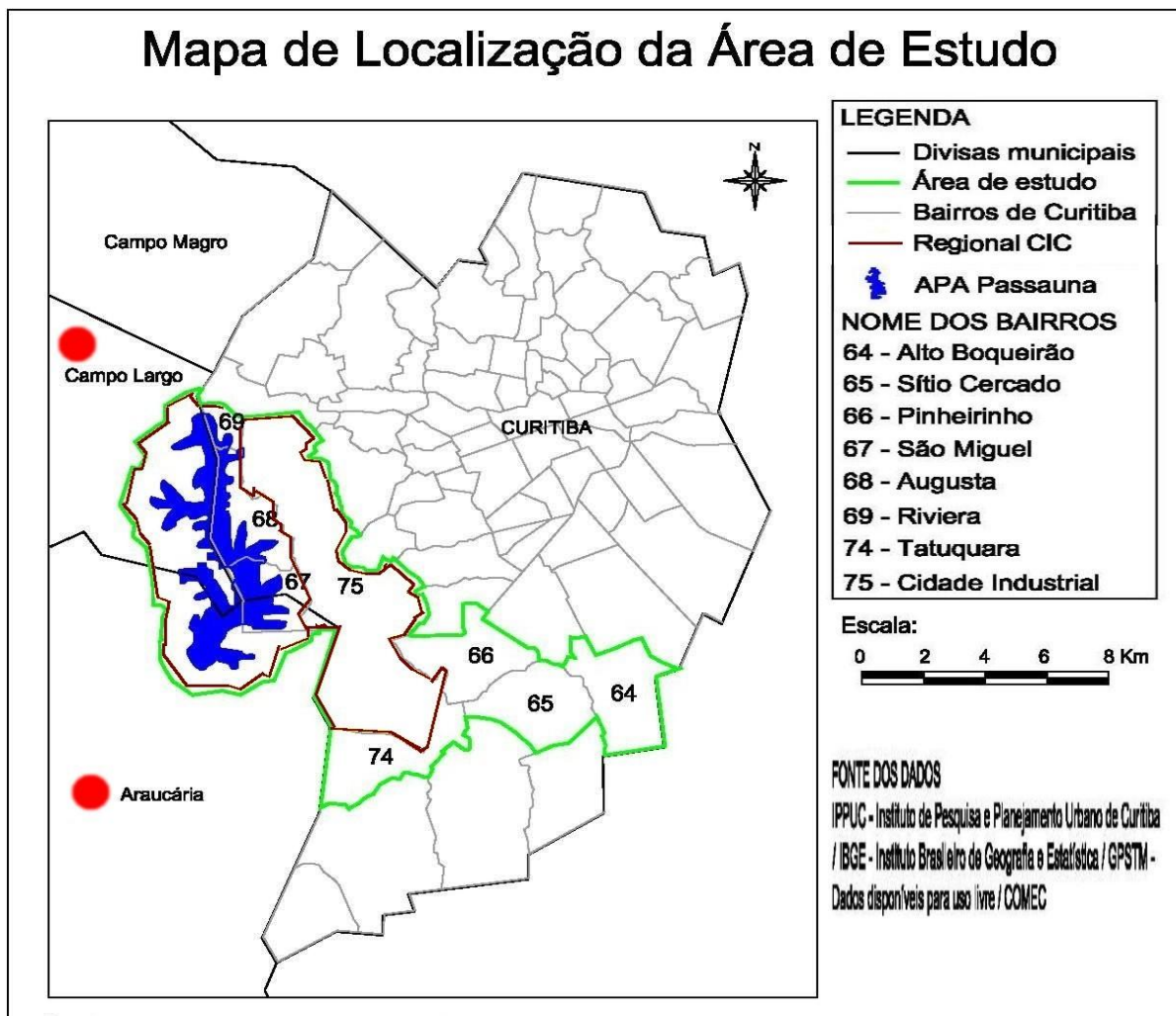


Figura 13: APA Passaúna na RMC – Localização geográfica
Fonte: Curitiba em dados, 2004.

3.4.1 Aspectos demográficos e populacionais

3.4.1.1 Aspectos demográficos

Trabalha-se aqui com uma área menor, composta por quatro bairros, sendo CIC - Cidade Industrial de Curitiba, Augusta, Riviera e São Miguel. O menor bairro é Riviera com apenas 217 habitantes e o maior é o bairro CIC – Cidade Industrial de Curitiba com um total de 157.461 habitantes.

Destaca-se o crescimento acelerado do bairro CIC que entre os anos 1970 e 1980 ocupava apenas o quinto lugar em número de habitantes na cidade de Curitiba, com população na faixa de 21.000 habitantes, sendo que em 1996 já

apresentava população superior a 150 mil e em 2000, mais de 157 mil habitantes a CIC ocupa hoje o primeiro lugar com mais de 166 mil habitantes.

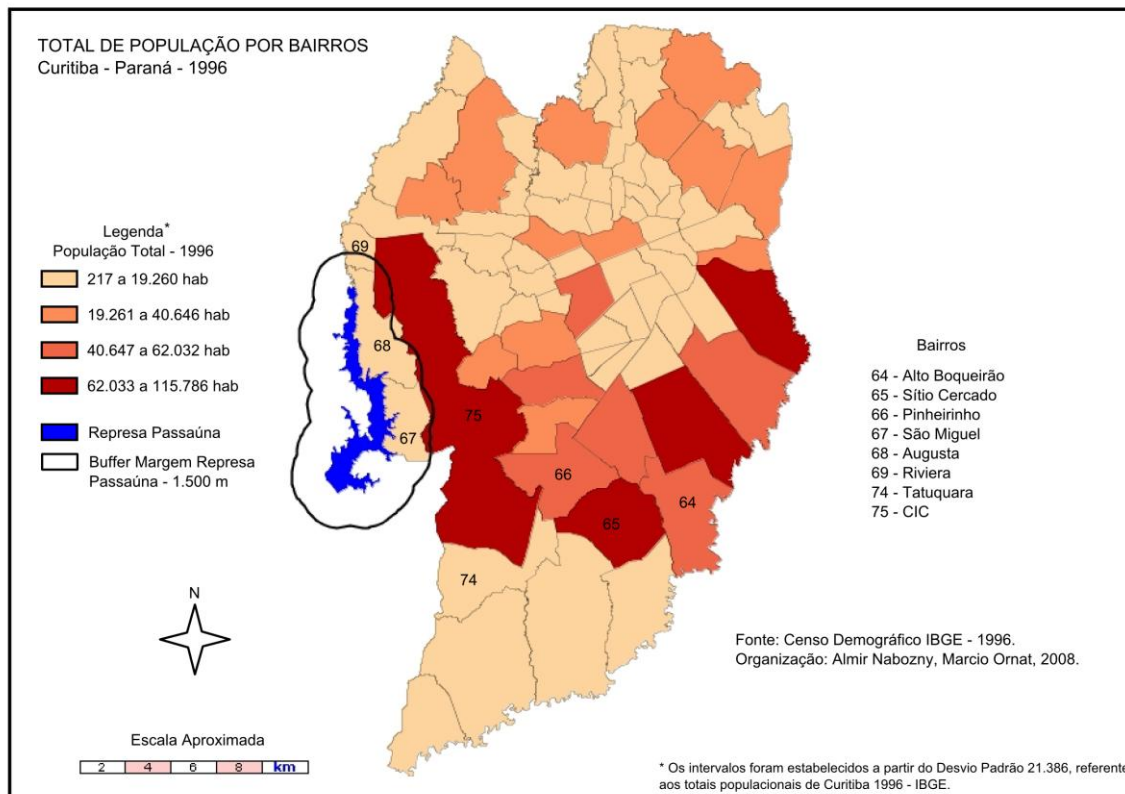


Figura 14: Total de população por bairro. Destaque para APA Passaúna
Fonte: IBGE – 2000/IPPUC, Banco de dados.

Observa-se um crescimento populacional recente, como mostram as taxas de crescimento dos bairros no período 96/00, segundo censos do IBGE, conforme mostram alguns bairros:

- **Riviera** obteve um crescimento negativo: 1,65% passando de 217 para 203 habitantes e a estimativa de população para 2004 é de 221. A densidade em 2000 era de 0,86 hab/ha.

- **Augusta** com crescimento de 3,51%, passou de 3.151 para 3.617 habitantes e a estimativa para 2004 é de 3.935. A densidade em 2000 era de 4,09 hab/ha).

- **São Miguel**, com 14,12 de crescimento, passou de 2.895 para 4.911 habitantes e a estimativa para 2004 é de 5.343. A densidade, em 2000, era de 7,63 hab/ha.

- **CIC** obteve crescimento de 3,51%, maior que o crescimento de Curitiba que foi de 1,83%, passou de 150.985 para 157.461 habitantes e a estimativa de população para 2004 já era de 171.319.

A densidade demográfica de Curitiba em 2000, segundo IBGE, era de 36,73 hab/ha. Já os bairros estudados, apresentam variações expressivas. O bairro CIC apresenta cifras muito parecidas a média da cidade, ficando esta em 36,30 hab/há.

Em 2000, segundo o IBGE, alguns bairros de Curitiba continuam a apresentar taxas de crescimento anual, muito superiores a média da cidade. O bairro São Miguel, por exemplo, apresentou taxa de crescimento superior a 14% ao ano.

O Censo Demográfico IBGE - 2000, mostra algumas alterações nas posições dos bairros mais populosos da cidade, se comparados ao Censo de 1991. O Bairro CIC aparece em toda a década de 90 e também no ano de 2000 como o bairro mais populoso da cidade.



Figura 15: Aglomerado Urbano da RMC – Centro Educacional ao fundo amplitude do bairro CIC

Autor: CENCI, Daniel 2008.

Segundo pode-se observar nos dados do IBGE (2000), o bairro Augusta em comparação com à da cidade de Curitiba, difere fundamentalmente na base. Há um grande crescimento do número de habitantes até 14 anos. Há também uma leve desproporção entre homens e mulheres, predominando o número de mulheres.

Já no bairro Riviera, a pirâmide etária, em comparação com a cidade de Curitiba, é bastante diferente, apresentando índice negativo. Entretanto os dados populacionais, neste bairro, assumem pouca importância uma vez que se trata de bairro com número muito reduzido de pessoas, apenas sendo importante pela caracterização do mesmo, uma vez que é parte de uma área de proteção ambiental - APA.

A pirâmide etária do bairro São Miguel, em comparação com à da cidade de Curitiba, difere fundamentalmente na base. Há um grande crescimento da população de até 14 anos. Esta pirâmide etária tem grande semelhança com as de países desenvolvidos, onde os índices de natalidade são extremamente baixos.

Já se considerada a área delimitada no seu todo, a pirâmide é bastante semelhante à da cidade de Curitiba.

O número reduzido de habitantes em alguns bairros, bem como, as características de cada bairro, dificultam uma análise linear entre os diversos bairros, pois distorce qualquer análise qualitativa e quantitativa. As causas dessas dificuldades estão diretamente vinculadas à estrutura de cada bairro.

Tem-se APAs – áreas de proteção ambiental, caso dos bairros Riviera, Augusta e São Miguel, na sua finalidade contrárias a lógica de expansão, embora os números individualizados mostrem equivocadamente o contrário.



Figura 16: Represa do Passaúna – Região Metropolitana de Curitiba/PR
Autor: CENCI, Daniel 2008.

Área de intensa ocupação industrial, que por um lado atrai população e por outro distribui os espaços prioritariamente para a indústria, como é o caso da CIC.

Quanto a distribuição da população dentro da região chama a atenção os índices muito diversos, sendo que, alguns bairros apresentam índices abaixo de 10 hab/há, caracterizando índices realmente baixos de ocupação. Explica-se a realidade destes bairros, especialmente o Riviera, Augusta e São Miguel, pela caracterização da APA que abrange quase integralmente seus territórios.

A desproporção em relação às dimensões territoriais entre os bairros se apresenta como dificuldade para estabelecer paralelo, pois enquanto o bairro CIC é a mais de dez anos, o maior bairro de Curitiba, tem-se por outra banda, o caso de Riviera que apresenta aproximadamente 200 habitantes, o que representa crescimento negativo.

O bairro CIC é o mais populoso entre os 75 bairros da cidade. Já os bairros Augusta e São Miguel, apresentam taxas de crescimento superiores a média de Curitiba, enquanto o Bairro Riviera apresenta crescimento negativo, todavia, sem uma importância maior, porquanto o número absoluto da população do bairro é de

aproximadamente 200 habitantes. A figura 15 apresentada acima, identifica a posição dos bairros da área de estudos entre eles e em relação ao município.

3.4.1.2 População segundo a faixa etária

Apresentamos a seguir uma síntese das pirâmides etárias dos bairros, por faixas de dez anos, na área do projeto e uma comparação com a cidade de Curitiba em geral.

Tabela 3: Distribuição da População por faixa etária

Faixa etária	Área do projeto	Curitiba
0 – 10	19,87%	16,34%
10 – 19 anos	20,19%	19,08%
20 – 29 anos	19,39%	19,06%
30 – 39 anos	18,13%	16,75%
40 – 49 anos	12,20%	12,19%
50 – 59 anos	6,34%	8,10%
Acima de 60 anos	3,88%	8,39%

Fonte: IBGE, 2000.

Curitiba possui 8,22% da população com idade entre 5 e 9 anos, o que permite inferir que a área estudada se aproxima da média da cidade, variando de 8,09% à 10% da população nesta faixa etária, porém com expressivas discrepâncias entre alguns bairros, conforme demonstrado.

Na parte superior da pirâmide, apenas o bairro Riviera apresenta de 10 a 11% da sua população com mais de sessenta anos, sendo que os demais bairros apresentam menos de 5% da população nesta faixa etária.

As demais faixas concentram a população diversamente da pirâmide de Curitiba, ampliando os índices jovens, apresentando os dados percentuais conforme se verá no quadro a seguir.

Tomando-se apenas a população entre 10 e 14 anos apenas o bairro Augusta, por exemplo, possui índice inferior a 10%, enquanto Curitiba possui 8,56% nesta faixa (IPPUC, Banco de Dados, 2002).

Observa-se que a pirâmide etária da região apresenta características de países em desenvolvimento, com base alargada, exigindo abordagem especial sobre crianças e jovens. Individualmente os bairros apresentam dados diferentes, como idade mediana.

Taxa elevada e crítica de crescimento populacional, principalmente nos bairros Riviera e São Miguel - área de preservação ambiental. Estes problemas demandarão análise aprofundada, pois além de expor a situação de vulnerabilidade da APA, por falta de uma política de proteção efetiva, evidencia elevados índices populacionais que buscam estabelecer-se e urbanizar-se e na ausência de condições econômicas e de políticas públicas, notadamente na área habitacional, pressionam o campo social em geral, ocasionando elevação dos índices populacionais nas referidas áreas, bem como, levando-as a ocuparem irregularmente tais áreas.

Outro dado que se evidencia na tabela acima é a diferença pró Curitiba quando se toma para análise a população com mais de sessenta anos. Este indicador pode revelar situações que indicam menor expectativa de vida na região do estudo em relação à Curitiba, mas também é possível que a diferença tenha relação direta com o tempo de formação dos bairros estudados, porquanto, não teremos nesta área contingentes populacionais se considerarmos sessenta anos ou mais.

3.4.2 Caracterização da população segundo a religião, a origem e a cor

3.4.2.1 Segundo a religião

A tabela a seguir mostra as características da população da área de estudo, a partir da Religião. Dados apresentados em percentuais.

Tabela 4: Caracterização da região segundo a religião

Bairro/local	Católica	Evangélica	Outras	Sem Religião
Augusta	71,53	16,46	7,52	4,06
CIC	63,00	25,67	2,88	7,19
Riviera	71,53	16,46	7,52	4,06
São Miguel	63,72	25,67	2,88	7,19
Curitiba	70,64	18,90	4,16	5,83

Fonte: IBGE – 2000/IPPUC – Banco de dados.

Os campos referentes aos municípios de Araucária e Campo Largo, vazios no quadro acima, assim constam, pois os bairros implicados na pesquisa, não possuem este nível de especificação individualizado.

3.4.2.2 Segundo a origem

A tabela seguir é possível identificar a origem dos moradores dos bairros, considerando a mobilidade, intra metropolitana, as migrações dentro do estado, de outros estados e outros países.

Tabela 5: Caracterização da região segundo a origem da população

Bairro/local	Outros Estados/Países	Interior do Estado	Intra metropolitana
Augusta	39,71	49,13	11,15
CIC	28,87	64,90	6,23
Riviera	39,71	49,13	11,15
São Miguel	28,87	64,90	6,23
Curitiba	42,44	50,45	7,11

Fonte: IBGE – 2000/IPPUC – Banco de dados.

A tabela acima mostra que a formação da população dos bairros estudados, em percentuais superiores ao da cidade de Curitiba tem sua origem no interior do estado do Paraná, enquanto a média de Curitiba apresenta índices de migrantes de outros estados ou países, superiores ao índice de qualquer dos bairros, portanto acima da média geral da área.

3.4.2.3 Segundo a cor

Os dados referentes a cor mostram que enquanto apenas os bairros Augusta e Riviera tem índice de brancos superior a cidade de Curitiba, a cor preta apresenta índices superiores aos da cidade em todos os bairros estudados.

Já os dados referentes a presença de indígenas são igualmente superiores aos da cidade em geral, exceto o bairro Pinheirinho, com apenas 0,12 % de sua população tendo sido identificada como indígena.

Outro dado para análise é o percentual de pessoas portadoras de alguma deficiência física, variando entre 10,59 e 13%, índices muito semelhantes ao da cidade de Curitiba que é de 11,99%.

Tabela 6: Caracterização segundo a cor

Bairro ou local	Branco	Preto	Amarelo	Pardo	Indígena
Augusta	84,99	2,81	0,63	10,92	0,75
CIC	80,13	4,04	0,20	15,25	0,38
Riviera	84,99	2,81	0,63	10,92	0,65
São Miguel	77,56	4,00	0,13	17,91	0,40
Curitiba	84,75	2,49	1,07	11,36	0,32

Fonte: IBGE – 2000/IPPUC – Banco de dados.

3.5 Aspectos econômicos da região

3.5.1 Considerações gerais

A área de estudo merece antes de adentrar aos dados, uma referência ao processo de criação da região enquanto espaço destinado a abrigar os empreendimentos industriais, constituindo-se como referência a CIC.

Criada em 1973, a CIC – Cidade Industrial de Curitiba como é conhecida, é o maior bairro da cidade, e corresponde ao distrito industrial. Resultou de um convênio entre Município, Governo Estadual e URBS, foi concebido para ser o motor do desenvolvimento industrial do município, provido de todos os serviços necessários. Passadas mais de três décadas, o bairro que na sua criação localizava-se distante da cidade, encontra-se totalmente integrado ao aglomerado urbano de Curitiba, compondo uma área urbana contínua.

Em que pese este predomínio da indústria, região da CIC possui uma mescla de usos industriais, comerciais, serviços, preservação, áreas habitacionais. As conectoras e o contorno oeste (Juscelino Kubitschek) ligam a região à cidade e ao estado, mas ao mesmo tempo são barreiras que fazem o confinamento da população entre essas vias que se mesclam a uma concentração de atividades, existentes na região.

3.5.2 Área indústrias, comércio, serviços, agropecuária e outros

A região dos bairros em estudo apresenta características muito próprias, inerentes as atividades ocupacionais ali concentradas, ao mesmo tempo em que, é possível identificar as mesmas características de processos de industrialização, alta capacidade e produtividade industrial, ao mesmo tempo que a forma desigual de distribuição da riqueza ali produzida, faz saltar aos olhos as condições totalmente favoráveis para uns e profundamente adversas para grandes maiorias, conforme se observará na análise dos dados que apresentaremos a seguir.

Tabela 7: Distribuição dos empreendimentos existentes na área

Bairro ou local	Indústria	Comércio	Serviços	Agropecuários	Outros
Augusta	13 18,08%	30 41%	18 25%	00	11 15,28%
CIC	880 18%	1884 38,16	1379 28,23%	11 0,23%	751 15,37%
Riviera	1 33,33%	1 33,33%	1 33,33%	00	00
São Miguel	00	00	1 100%	00	00
TOTAL NA ÁREA	894	1915	1399	11	762
Total Curitiba	11.764	48.417	49.396	19.684	129.261

Fonte: SMF - Cadastro de Liberação de Alvarás, IBGE/IPPUC – Banco de dados – 2004.

A CIC conta com 880 indústrias, 1864 comércios, 1379 serviços e 762 outros estabelecimentos, concentrados, principalmente, no bairro CIC (SMF, 2004). A CIC concentra as maiores indústrias do município, ocupando grandes porções do território. A zona está subdividida em uma grande área ao sul, duas pequenas áreas ao centro e uma área média ao norte, todas ao longo da avenida Juscelino Kubitschek. O uso permitido é o industrial e de apoio à indústria, sendo o uso habitacional tolerado ou permissível. A Zona de Serviços (ZE) está localizada também ao longo da avenida Juscelino Kubitschek e próxima aos acessos mais importantes da região.

Há predominância de comércio nas atividades econômicas com percentuais acima de cinquenta por cento das atividades em alguns casos, conforme mostra a

planilha. No setor comercial, o comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos constituem a atividade principal. O setor de serviços é responsável pelo segundo maior conjunto de atividades econômicas. Neste setor, a principal atividade é alojamento e alimentação seguida de serviços prestados principalmente às empresas.

Na indústria, que vem em terceiro lugar, a construção é a principal, seguida da fabricação de máquinas e equipamentos. A fabricação de produtos de metal, fabricação de móveis e indústrias de borracha e plástico vem a seguir. Os empreendimentos da agropecuária são de menor expressão.

Comparando-se os dados da região com a cidade como um todo, identifica-se uma alteração na atividade principal, que em número de empreendimentos, a área de serviços leva uma pequena vantagem, enquanto que na região o comércio tem percentual expressivo superior aos serviços. Os demais empreendimentos aparecem nas mesmas posições.

3.5.3 Distribuição da população por faixa de renda

Tabela 8: Chefes de Domicílios por Faixa Salarial e Mediana em Salários Mínimos, por Bairros e Curitiba – 1991

Bairros	Total	Até 0,5	Mais de 0,5 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 15	Mais de 15 a 20	Mais de 20	Sem rend.	Sem Decl.	Renda Mediana
Cidade Industrial	28.714	705	2.482	7542	5868	6321	3484	472	106	91	1314	329	2,41
Riviera	58	1	0	22	17	9	3	0	1	2	3	0	2,18
São Miguel	263	23	110	71	21	7	2	1	0	0	23	5	0,88
Augusta	694	6	83	215	122	112	64	12	1	2	56	21	1,86
Total de Curitiba	360.626	8.598	24.549	65.305	53.156	63.467	66.140	25.928	11.436	18.367	12.013	11.667	3,34

Fonte: IPPUC - Banco de Dados – 2004.

De maneira geral a distribuição de renda é baixa. A maior concentração de pessoas situa-se na faixa até cinco salários mínimos.

Segundo os dados apresentados teríamos uma renda mediana em torno de cinco salários mínimos, todavia há bairros em que a mesma média é inferior a dois salários mínimos. Por outro lado alguns casos pontuais apresentam índices um pouco mais elevados como o caso do bairro CIC.

Comparado com os dados gerais da cidade de Curitiba onde a renda mediana dos chefes de domicílio é de 3,34, a região apresenta estatísticas baixas, sendo superadas apenas pelo bairro do Alto Boqueirão que alcança 3,64 como média.

Por outro lado o menor índice de renda mediana entre os bairros da região é de 0,88, no bairro São Miguel. Importante destacar que este é o único bairros da cidade de Curitiba que apresenta renda mediana menor que um dígito por chefe de domicílio. Nota-se, portanto, uma disparidade muito significativa dentro da própria área, bem como na comparação média dos bairros em relação à cidade.

3.5.4 Síntese da distribuição da população por faixa de renda

Tabela 9: % por faixa de renda

Bairro	Até 02 salários mínimos
Augusta	39,34
CIC	35,26
Riviera	52,63
São Miguel	57,07

Fonte: IPPUC - Banco de Dados – 2004.

De maneira geral a distribuição de renda é baixa. A média na CIC situa-se entre 3 e 5 salários mínimos, mas estes dados revelam segundo IBGE 2000, uma pequena melhora, subindo na última década de uma média inferior a 3 salários mínimos para a faixa de 3 a 5 salários mínimos. Por outro lado nos bairros Riviera e São Miguel a renda média é inferior a dois salários mínimos.

Segundo dados do IBGE (2000), há um pequeno setor que se situa na faixa salarial entre 5 e 10 salários mínimos, e um ponto muito restrito que se situa na faixa entre 10 e 15 salários mínimos, este localizado no bairro industrial.

Quanto ao posicionamento dos chefes de domicílios particulares, segundo o IBGE a média é de 5 salários mínimos.

3.6 Condições de moradia e indicadores sociais

As características da moradia na região segundo alguns indicadores apresentam condições semelhantes a média da cidade no que se refere a água canalizada, ligação à rede geral de esgotos ou águas pluviais, e ainda a coleta de lixo. Já no que respeita a situação dos domicílios, enquanto a média de Curitiba é de 11,12%, a Regional CIC apresenta aproximadamente o dobro deste percentual, sendo de 21,88%.

Os dados da regional CIC, apontam para a área habitacional como flagrante dos problemas enfrentados pela população local. Conforme dados da própria Regional, entre 1999 e 2005 as áreas de subabitação passaram de 50 para 55 e no mesmo período as unidades de moradias existentes nessas mesmas áreas, somavam 12.587 em 1999, passando para 13.622 em 2005 (CIC, diagnóstico 2006).

Quanto ao uso do solo é importante destacar que as áreas de ocupação irregular situam-se respectivamente: 44% em áreas de domínio público; 23% em áreas de domínio privado e 33% de áreas mistas, públicas e privadas (COHAB, 2007).

Na área social a região apresenta dados preocupantes. A área de risco ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, dentre os quais pode-se destacar a exploração de trabalho infanto-juvenil, com 204 famílias cadastradas, adolescentes em conflito com a lei, violência contra crianças e adolescentes, exploração sexual infanto-juvenil, somando 8,25% dos casos de Curitiba.

Preocupam ainda os percentuais de Mortalidade infantil e de risco ao nascer. Embora haja bairros da cidade com índices mais elevados, os apresentados a região são representativos. Da mesma maneira a gravidez na adolescência e o risco nutricional apresentam desempenho preocupante, com percentuais acima da média da cidade.

A violência e a criminalidade apresentam índices igualmente elevados, desde crimes contra pessoas, manifestos ainda nos freqüentes assaltos aos coletivos e depredação aos veículos, degradação e depredação de espaços públicos, tráfico de drogas e brigas entre gangues. Este quadro preocupante resulta ainda em elevado número de mortes, tendo o bairro CIC, registrado o percentual de 11,30% dos casos de Curitiba, somando 145 mortes.

Há ainda problemas como baixa renda e baixos níveis de qualificação para o trabalho, levando a ocupação informal em representativos índices, especialmente na ocupação com coleta de materiais recicláveis de forma espontânea. Por outro lado, a taxa de crescimento populacional é elevada e crítica, sendo acima de 5% na regional, enquanto o bairro São Miguel, apresenta índice de 14,12%.

A estrutura escolar apresenta falta de vagas entre a quinta e oitava séries, mas há ainda demandas para áreas de educação infantil de zero a seis anos. Mais preocupante ainda, é a presença de doenças causadas pela falta de urbanização, como hepatite A e leptospirose sendo que o distrito sanitário do bairro CIC, registra 08 casos para 60 da cidade de Curitiba.

Finalmente, as dinâmicas da sociedade compreendendo a dinâmica social e o conjunto de dificuldades e problemas sócio-econômicos, a gestão das políticas públicas, e a constituição do próprio espaço urbano, em especial e a relação com o meio ambiente apresentam um quadro de conflitos e exclusão preocupante.

O quadro apresentado abaixo, evidencia as preocupações das lideranças da comunidade, os problemas e desafios presentes na área, na visão dos moradores, cujas informações foram obtidas junto aos presidentes de associações de moradores, líderes de igrejas e outros.

Quadro 1: Problemas e desafios segundo a população

Problemas	Desafios
Ausência de planejamento, para uso e ocupação do solo;	Redefinir e regularizar as áreas para posterior instalação de infra-estrutura urbana
Saneamento básico precário ou inexistente	Saneamento adequado ao uso normatizado, condições de uso e ocupação do solo, respeitadas as características da área
Ocupação desordenada	Criar melhores condições de urbanização e conforto ambiental
Crescimentos de favelas e loteamentos irregulares	Criar melhores condições de urbanização e conforto ambiental; Melhorar a relação entre trabalho e o local de moradia; Programar a realocação
Habitações insuficientes e precárias	Aposta na nova área em que serão alocados os ocupantes irregulares na APA
Percepção negativa sobre o presente, pois não pode se investir e sobre o futuro pela incerteza do re-assentamento	Consolidar empreendimentos previstos na nova área e lutar por novas áreas
Prostituição e violência	Criar um ambiente de segurança, convivência e integração social
Mobilidade entre moradia e trabalho	Luta pelo transporte público adequado
Doenças relacionadas ao trabalho	Pensar na interface do trabalho com o meio ambiente e a saúde

Problemas	Desafios
Desemprego	Desenvolver atividades que ampliem as oportunidades de emprego
Discrepância entre o perfil de mão de obra que os novos empreendimentos necessitam e a mão de obra disponível no local	Pensar novas atividades para ocupação da mão de obra disponível; capacitar a mão de obra local

Fonte: Entrevistas com lideranças realizadas por Daniel Cenci, 2008.

3.7 Qualidade da água nos mananciais do Paraná e no Passaúna

As informações sobre a qualidade da água nos mananciais de abastecimento público, quanto a bacia do rio Passaúna são altamente positivas. Conforme dados da SUDERHSA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – que mantém um sistema de monitoramento e classificação, entre os anos de 1995 a 2001, portanto durante sete anos, a qualidade da água é a melhor do estado. Chama a atenção que nos sete anos analisados apenas um ano a nota atribuída é inferior a 80, mesmo assim ficando com 78 pontos, ou seja uma seqüência de avaliações muito positivas.

Estas notas servem de base para pontuação para o Governo do Estado, na regulamentação do programa de ICMS Ecológico³⁸. Os mananciais da tabela abaixo são apenas de caráter ilustrativo do Passaúna em relação aos demais. O quadro completo dos municípios do Paraná contemplados com ICMS ecológico podem ser conhecidos no site da SUDERHSA³⁹.

³⁸ O Programa de ICMS ecológico, é um programa que distribui 5% (cinco por cento) do ICMS do Estado do Paraná para municípios que mantenham áreas de preservação ambiental de forma adequada, como estímulo a realização de política ambiental nos municípios.

³⁹ Disponível em: <<http://www.suderhsa.gov.pr.br>>.

Classificação das Notas

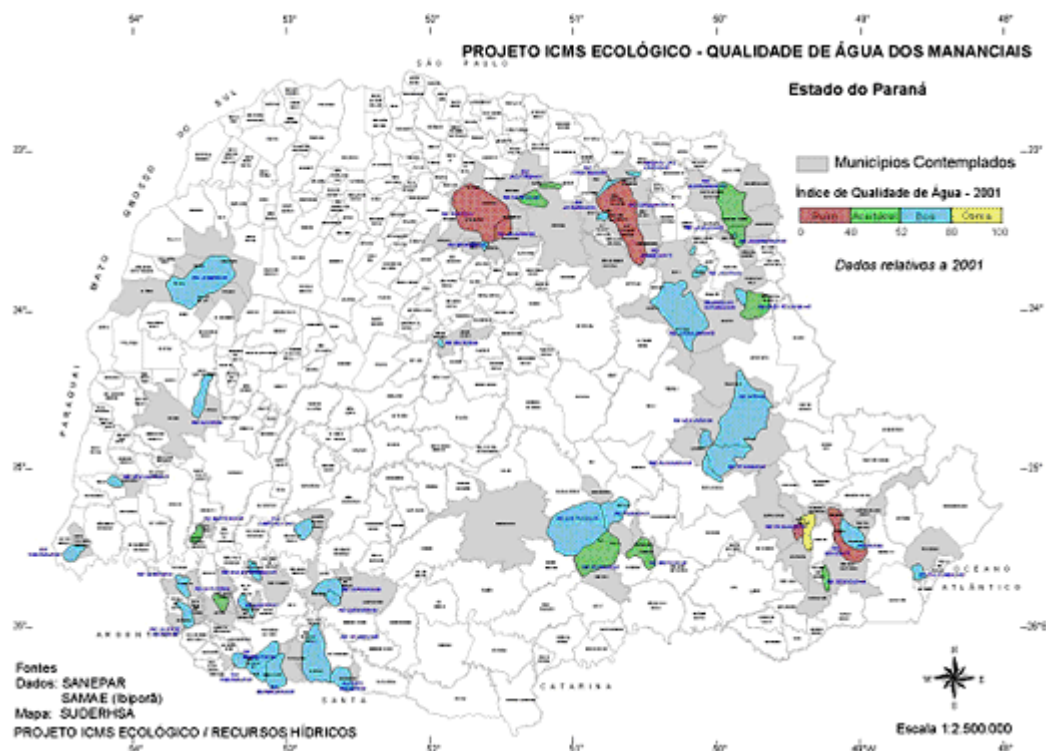
Nota de 0 a 40: Ruim	
Nota de 41 a 52: Aceitável	
Nota de 53 a 80: Boa	
Nota de 81 a 100: Ótima	

MANANCIAL	Qualidade (Notas)							Visualizar Gráfico
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
RIBEIRÃO PESCARIA	23	27	16	27	38	48	43	Gráfico
RIO CAVIUNA	51	49	54	43	38	43	35	Gráfico
RIO IGUAÇU	46	46	42	38	37	43	39	Gráfico
RIO IMBITUVA	43	55	48	52	50	47	48	Gráfico
RIO JACAREZINHO	50	52	27	44	47	54	52	Gráfico
RIO MILTON	64	65	73	59	77	82	66	Gráfico
RIO MONTEIRO	39	44	43	50	43	53	48	Gráfico
RIO PASSAÚNA	86	86	87	85	78	85	84	Gráfico
RIO PATO BRANCO	56	62	61	56	51	62	61	Gráfico
RIO PIRAPÓ	11	11	11	11	11	11	17	Gráfico
RIO PITANGUI	71	71		62	60	59	55	Gráfico
RIO POTINGA	51	52	47	50	49	55	52	Gráfico
RIO RIBEIRO		55	59	54	36	27	57	Gráfico
RIO SÃO JOÃO		72	66	68	59	67	61	Gráfico
RIO VITORINO	12	41	30	43	40	64	59	Gráfico

Gráfico 1: Mapa da Qualidade da Água nos Mananciais

Fonte: Disponível em: <<http://www.suderhsa.go.pr.br>>. Acesso em: 15 out. 2008.

A seguir é possível localizar no Estado do Paraná - Mapa da Qualidade da Água nos Mananciais em vista do programa de ICMS ecológico.



© 2007 - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA

Figura 17: Mapa da qualidade da água nos mananciais

Fonte: Disponível em: <<http://www.suderhsa.go.pr.br>>. Acesso em: 15 out. 2008.

Os dados da SUDERHSA mostram a represa do Passaúna é, na atualidade, um dos mananciais mais adequados para a captação de água do Paraná. Todavia há uma crescente preocupação com o crescimento da cidade na direção da APA, tanto no território do município de Curitiba, quanto os limítrofes pesquisados, Araucária e Campo Largo.

3.8 Caracterização do município de Araucária

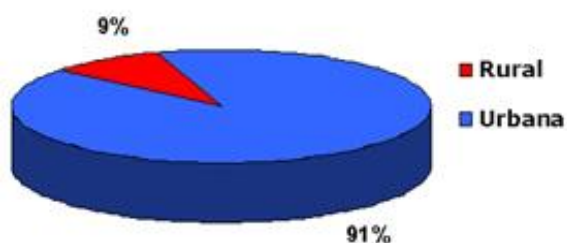
As informações reunidas neste diagnóstico do Município de Araucária, toma por base informações secundárias, fornecidas principalmente pela Secretaria Municipal de Planejamento, ao Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano – NPPU e ao Grupo de Trabalho Municipal – GTM para fins de elaboração do Plano Diretor do Município, bem como outras informações obtidas no site oficial do Município e nos dados do IBGE senso de 2000 e dados segundo IPARDES – Instituto

Paranaense de Desenvolvimento, bem como, dados coletados nas entrevistas, devidamente transcritas (anexo II).

Os dados abaixo apresentados demonstram o diagnóstico do Município de Araucária como um todo. Entretanto, a presente pesquisa tem como objetivo estudar os conflitos socioambientais nas interações sociedade/natureza na área localizada na APA - Área de Preservação Ambiental - da represa do Passaúna e aqueles que por conexão se estendem até a Cidade Industrial de Curitiba.

Cabe ressaltar que o novo plano diretor de Araucária no momento em que foram levantados os dados se encontrava em vias de elaboração e aprovação, portanto, não se encontrava vigente. O novo plano diretor tem como proposta prioritária reestruturar o uso e ocupação do solo em relação à forma como se encontra no Plano diretor atual, a iniciar pela integração das zonas residenciais, urbanização dos espaços vazios, que se constituem como um dos maiores problemas de Araucária.

3.8.1 Dados demográficos: quanto à localização urbana e rural



Urbana = 86.111 habitantes - 91,36% - 1.026 hab/km²

Rural = 8.147 habitantes - 8,64% - 22 hab/km²

Município = 94.258 habitantes - 100,00% - 205 hab/km²

Gráfico 2: Distribuição da população quanto a área urbana e rural no município de Araucária.

Fonte: Censo IBGE/2000

a) Evolução da População 1970/2000

População	1970-hab	1980-hab	1991-hab	1996-hab	2000-hab
Urbana	5.473	27.128	54.074	68.648	86.111
Rural	11.644	7.671	7.693	8.036	8.147
Município	17.177	34.799	61.797	76.684	94.258

Fonte: IBGE/00

b) Caracterização das áreas

Área Urbana = 84,00 km² - 18,23%
Área Rural = 376,85 km² - 81,77%
Área do Município = 460,85 km² - 100,00%
Corresponde a 5,35% da RMC.

Fonte: IPARDES/92.

c) Distribuição de áreas no Município

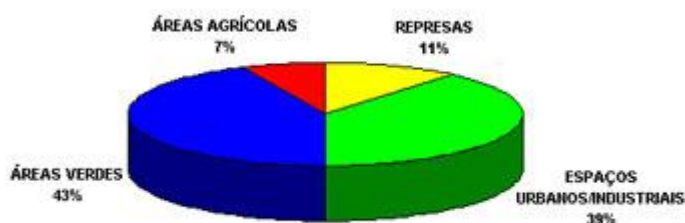


Gráfico 3: Distribuição do solo por tipo de uso

Fonte: SMUR/01. Secretaria Municipal de Urbanismo de Araucária, 2007.

3.8.2 A problemática do uso e ocupação do solo em Araucária e a CIAR II

No Município de Araucária os problemas referem-se ao custo da terra que é elevado, existência de grandes áreas urbanas vazias. O custo da terra pode dificultar programas de habitação popular no município, tal qual ocorre na cidade-pólo de Curitiba. Há problemas de titularidade ou de ordem urbanístico-legal, quais afastando o interesses de empresas em se instalarem no município.

Há falta generalizada de áreas industriais implantadas e infra-estruturadas e as irregularidades no uso de parcelas.

O potencial do município situa-se na tendência de crescimento metropolitano, pois o município pode ofertar solos, cujas características geotécnicas são ambientalmente mais adequadas do que os encontrados em outras regiões da RMC, além da disponibilidade de áreas fora das áreas de mananciais.

Araucária apresenta um diferencial quanto a localização do CIAR - Centro Industrial de Araucária e CIC – Cidade Industrial de Curitiba, por serem cortadas por

uma importante rede de circulação rodoviária e ferroviária, com acesso a outros estados e ao Porto de Paranaguá facilitados pelo contorno rodoviário de Curitiba.

O Centro Industrial de Araucária conta com três centros, sendo que apenas um deles situa-se em área limítrofe a APA do Passaúna, local da pesquisa. A área está assim caracterizada:

CIAR II (ZI-2): Com área de 13.000.000,00m², localiza-se às margens da PR-423, Via Metropolitana nº1, interligando o Complexo Industrial de Araucária com Campo Largo e a região Norte do Estado. O acesso é realizado pela PR-423 e estradas secundárias. A topografia é variável (plana e irregular), é cortado pelos Rios Passaúna e Verde.

O mapa abaixo apresenta a disposição das Áreas Industriais de Araucária onde pode-se localizar ao CIAR 2:

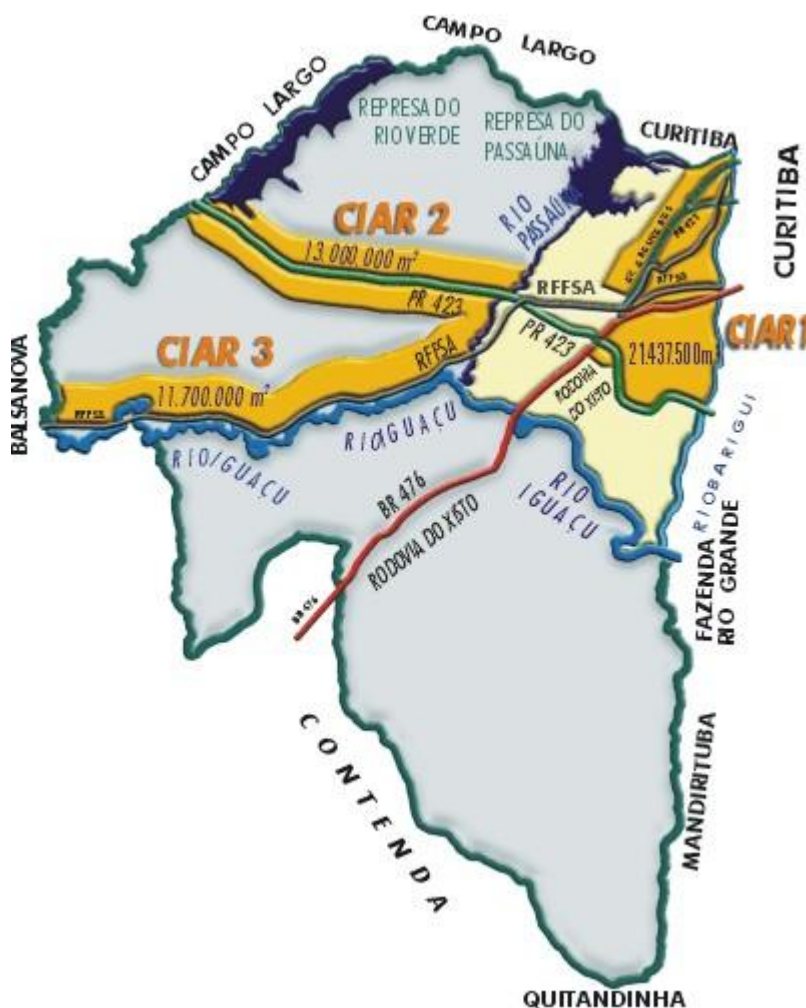


Figura 18: Cidade Industrial de Araucária

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária, Vertrag Planejamento LTDA/2006, 2008.

A ocupação do solo é esparsa, sendo uma das características mais marcantes do processo de urbanização do Município, apresentando dificuldades na implementação de infra-estrutura, por outro lado favorece o surgimento de ocupações, encarece e dificulta o oferecimento de infra-estruturas e a disponibilização de serviços públicos.

Quanto às áreas de invasão, estas são na maioria públicas, de propriedade do município. Há casos também de ocupação das áreas reservadas em loteamento para uso institucional. Hoje no município há aproximadamente 1600 famílias em áreas consideradas de invasão, dificultando a implementação de infra-estruturas de urbanização, sendo que grande parte dos invasores, são moradores bem situados economicamente, gerando ocupações irregulares reconhecidas como “invasões de luxo”.

O mapa abaixo retrata as áreas de invasão em Araucária e sua densidade:

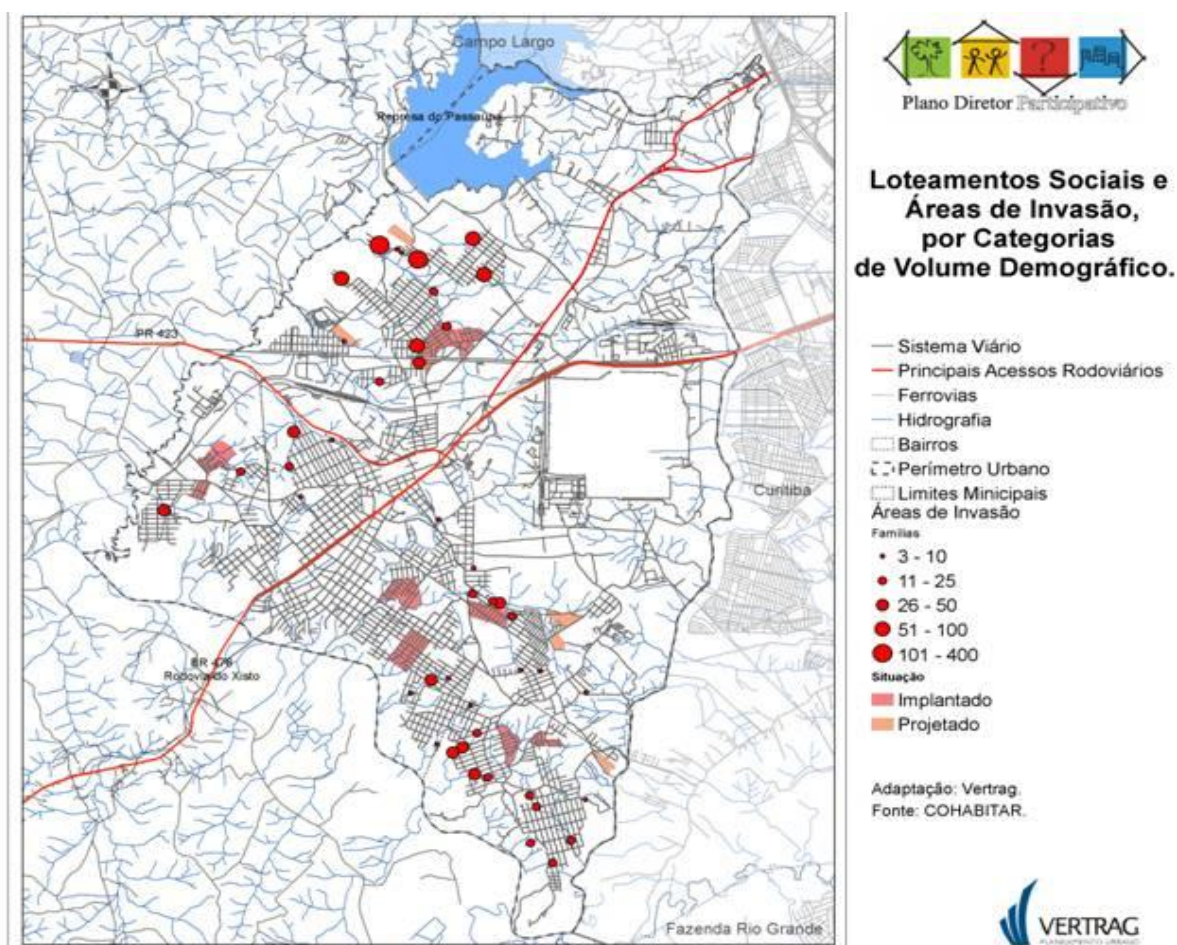


Figura 19: Loteamentos sociais e áreas de invasão por categorias de volume demográfico

Fonte: Prefeitura Municipal de Araucária, Vertrag Planejamento LTDA/2006, 2008.

Como a malha hídrica do município é muito densa, constitui áreas com elevado nível de restrições de utilização, resultando em baixo valor de comercialização. A problemática está nas ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis, como os fundos de vale.

Quanto à destinação dos resíduos, o município vale-se do aterro sanitário da Cachimba, que por sua vez, encontra-se perto do nível de saturação.

No tocante à rede de esgoto, Araucária encontra-se numa situação privilegiada, contando com 29% de cobertura de esgoto e 99% de água tratada levada às residências. Completando esse quadro ambiental, o município também se destaca pela integralidade no serviço de coleta de lixo.

Há deficiências no sistema viário de acesso ao município tais como: sobrecarga de fluxo, manutenção, vias marginais, sinalização, iluminação, conflitos de uso e necessidade de reestruturação

Uma linha férrea atravessa o município, assim como o gasoduto Brasil-Bolívia que corta o Município e abastece as indústrias locais, mas por outro lado, acarreta em restrições de uso e ocupação do solo ao longo das faixas de domínio.

3.8.3 Problemática ambiental de Araucária

Um dos problemas vivenciados pela cidade de Araucária é a irregularidade no fornecimento de água. Embora a rede de distribuição de água tratada atenda mais de 99% das famílias, já há comunidades que se ressentem em alguns horários de pico de uso. Costeira é o bairro que mais sente a falta de água.

Em algumas comunidades mais distantes as famílias se servem de poços raros, os de maior adensamento populacional começam a sofrer o impacto do esgoto sanitário no lençol freático

O distrito Sede tem como manancial abastecedor o rio Passaúna, cujo sistema produtor pertencente à SANEPAR, e abastece também parte da cidade de Curitiba. As demais comunidades providas de sistema de abastecimento de água têm como manancial os poços profundos. Os demais rios pertencentes à bacia hidrográfica do rio Iguaçu, não mostram volume suficiente para atender à demanda futura de Araucária.

Há rios poluídos por efluentes sanitários e / ou industriais e também devido à lavagem do sistema viário, carregada aos rios através do sistema de galerias de

águas pluviais - condições sanitárias destes rios não viabilizam a sua exploração. O Rio Iguaçu recebe a carga poluidora da cidade de Curitiba; o Rio Passaúna – com expansão futura da demanda de água de Curitiba e Região Metropolitana, igualmente, se mostra insuficiente.

As demais comunidades não providas do serviço público de abastecimento e que se servem individualmente dos poços rasos, também começam apresentar carência de água e dificuldades futuras, num crescente adensamento habitacional, que acaba gerando poluição do lençol freático devido à destinação para fossas sépticas/sumidouros e/ou valas abertas que acrescentam ainda a contribuição direta destes efluentes.

Dentro do perímetro urbano da Sede de Araucária, apenas 28 % da população urbana é servida por rede coletora de esgoto e um pouco menos deste percentual tem tratamento adequado, pois há casos que trechos de rede coletora, possui como destinação final os fundos de vale.

As estações de tratamento existentes – ETE - Iguaçu e ETE Cachoeira estão no limite de suas capacidades e exalam mau cheiro.

Existem áreas pontuais dentro deste limite em que a rede coletora descarrega para fundo de vales devido à dificuldade de interligação com a rede tronco existente que conduz ao tratamento ou por viabilidade econômica.

As demais comunidades urbanas e as rurais além do perímetro Urbano da Sede, são desprovidas de sistema de esgoto sanitário como também de propostas e/ou planos futuros. Estas comunidades se servem de fossas sépticas muitas vezes deficientes cujos efluentes finais, são canalizados para sumidouros ineficientes, ou até para valas a céu aberto. As comunidades mais prementes em receber os equipamentos de sistema de esgoto sanitários são: Guajuvira, Sossego e Lagoa Grande.

Quanto aos efluentes industriais, as indústrias instaladas em Araucária lançam seus efluentes nos pequenos córregos que contribuem para o agravamento do quadro do rio Iguaçu. O rio Iguaçu funciona como uma conexão entre Araucária, os municípios de montante e de jusante, e a sua bacia de contribuição caracteriza uma área vulnerável do ponto de vista natural, exigindo cuidados do ponto de vista da legislação ambiental, motivo pelo qual pode sofrer sérios danos ambientais. Aliás, já se observa poluição dos corpos hídricos e das águas drenadas de outros municípios, notadamente do rio Passaúna.

A exploração agrícola nas proximidades dos cursos d'água, geram erosão e perda de solo conseqüência das práticas adotadas na agricultura, com conseqüente assoreamento dos rios e aumento dos riscos de inundações. Há igualmente exploração de areia nas várzeas dos rios.

Denota-se a existência de rios dentro da área urbana, necessitando de garantias de condições mínimas de qualidade e escoamento.

Quanto à vegetação florestal, há escassos remanescentes de florestas primitivas com araucária (pinheirais); 1,51% da superfície do município, que leva o nome da espécie. Constatam-se Várzeas e Florestas de Galeria: 13,5% da superfície do município – Áreas de Preservação Permanente, as quais estão vulneráveis diante das ocupações irregulares.

Há órgãos municipais de meio ambiente, porém há necessidade de reforçar a importância de investimentos em meio ambiente, capacitar pessoal, viabilizar desapropriações, melhorar a infra-estrutura.

Como Araucária é um centro industrial, torna-se potencialmente poluidor da atmosfera. Existem empresas que utilizam tecnologias ultrapassadas no tratamento de efluentes e de emissão de gases, e que, portanto, poluem mais.

3.8.4 Aspectos institucionais e legais

Quanto à organização administrativa, verifica-se que a Estrutura de cargos não é satisfatória do Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano de Araucária. Há ausência de corpo técnico especializado e predominância de cargos de provimento em comissão, cujos ocupantes podem ser exonerados a qualquer tempo.

Quanto à regulação urbana municipal, há ausência de cobrança de taxas de contribuição de melhoria, há ocupações irregulares na área rural e contratos de concessão para exploração de serviços de saneamento básico.

Há legislação urbanística aplicada. Todavia, há incompatibilidades entre legislação municipal e leis federais. A Lei de Zoneamento não trata de restrições, especialmente as da lei federal como nos casos de recuo em rodovia federal.

Outro conflito refere-se à definição da faixa de preservação ao longo de córregos: 30 metros de cada lado dos córregos, minimamente, pelo Código Florestal, e 15 metros pela lei municipal. Por fim, a dificuldade de compreensão quando mudam usos entre Zonas.

Identifica-se um excesso no número de leis municipais que foram sendo alteradas ao longo do tempo, gerando problemas de entendimento e operacionais no processo de licenciamento. Existência de Zonas de Uso e Ocupação semelhantes entre si e que podem ser integradas, resultando num menor número de Zonas dentro do perímetro urbano.

A lei 512/78 institui o Plano Diretor de Araucária. No mesmo ano publicou-se a lei de parcelamento do solo urbano (Lei 514/78). A lei 1045/96 disciplina o zoneamento e as modalidades de uso e ocupação do solo urbano na APA do Passaúna. O anexo II do projeto de Lei complementar n. 005/2006 (que institui o novo Plano Diretor) estabelece a delimitação das macro-zonas do Município de Araucária e o novo parcelamento do solo.

Araucária conta com processos de Agenda 21 e de Conferência das Cidades, mas há dificuldade na tradução dos princípios da Agenda 21 para as ações e programas municipais de rotina.

No que concerne, especificamente, à área institucional e legal, a leitura técnica, de um lado, levantou algumas deficiências em relação à estrutura interna do atual órgão municipal responsável pelo monitoramento e gestão do Plano Diretor de Araucária, qual seja, o Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano de Araucária. De outro, quanto aos aspectos legais, apontou-se, como principal deficiência do Município, a ausência de regulamentação do uso do solo na área rural da municipalidade.

Já a leitura comunitária revelou que esses principais pontos negativos, apontados, são coincidentes também com os problemas que foram identificados pela população municipal. Com efeito, a população sustentou, nas reuniões comunitárias, tanto a necessidade de formação de um modelo institucional para a implementação do Plano Diretor, como a necessidade de controle de parcelamentos de terra e definição de parâmetros construtivos na área rural. Este processo encontra-se em fase de estruturação junto ao poder legislativo municipal.

3.9 O município de Campo Largo

3.9.1 Dados gerais

O Município de Campo Largo possui uma população total de 105.492 mil habitantes, segundo dados do IBGE (2007), compondo uma densidade demográfica de 86,39 habitantes por quilômetro quadrado. Comparativamente Curitiba possui 4.197,74 por quilômetro quadrado. O Município possui um grau de urbanização de 83,23%. A renda per capita do município chega aos 11.090,00 reais, enquanto Curitiba alcança 17.977,00, mostrando uma diferença significativa.

Do total de pessoas do município, 17.337 vivem em situação de pobreza, representando uma taxa de 15,91% contra 8,61% apresentado por Curitiba.

O grau de analfabetismo igualmente é significativo atingindo o índice de 6,8% da população com 15 anos ou mais, enquanto Curitiba fica na casa dos 3,4%.

No campo da economia a os serviços tem a maior participação com 53,60%, enquanto a indústria com grande densidade, representando 40,69% e a agropecuária fica com 5,71%.

3.9.2 Gestão urbana e ambiental

Na área do saneamento os dados referentes ao abastecimento mostram que enquanto 28.942 unidades dispõem de abastecimento de água apenas 9.838 unidades são atendidas por sistema de esgoto.

Ao longo dos anos de 2005 a 2008, Campo Largo realizou uma ampla revisão da legislação municipal referente ao uso e ocupação do solo, com base nas diretrizes do Estatuto da Cidade, refazendo seu Plano Diretor de forma ampla e profunda. Ampla por consolidar-se após processo participativo, onde a comunidade foi amplamente ouvida e por tratar dos mais variados temas, especialmente os temas dos resíduos sólidos urbanos, áreas de proteção ambiental e verdes, e a própria relação com a metrópole Curitiba.

De maneira geral o município se ressentido de sua posição geográfica e entende que suporta ônus pela proximidade com Curitiba.

Enquanto parte da Região Metropolitana, Campo Largo, convive com a dubiedade de não conurbação, mas concomitantemente chamada a desenvolver

políticas de interesse metropolitano. Caso específico referido é a destinação de resíduos. Problema sério para a RMC, este tema é assumido por Campo Largo de maneira distinta, mesmo frente às deliberações superiores. Um problema que o Município entende a importância de ser parceiro da região, mas que prefere tratar de forma individual se os custos econômicos forem favoráveis. Ao mesmo tempo, preventivamente o município produziu leis proibindo o recebimento de resíduos de outros municípios.

Com grandes áreas verdes e mananciais o município recebe um valor mensal resultante da aplicação da Lei do ICMS ecológico.

Composto de 5% do total do orçamento do estado, este fundo repassa aos municípios uma “fatia” deste bolo. Entretanto a gestão municipal está avaliando a necessidade de revisar o tamanho do bolo, pois os repasses representam baixo valor para um elevado nível de exigências pelas áreas de proteção que o município detém.

Caso isolado é o Distrito de Ferraria, situada distante 20 quilômetros da cidade de Campo Largo, mas conurbada com Curitiba, este Distrito apresenta um conjunto de conflitos que destoam no contexto do município. A área é precariamente urbanizada, com ocupações irregulares dentro da APA do Passaúna, é fundo de vale, com casas construídas em terrenos com elevados índices de declividade, gerando vários riscos aos moradores.

Embora haja o interesse da Prefeitura Municipal em atender tal distrito, a gestão entende que se trata de problemas gerados por Curitiba.

Durante o ano 2008, foram desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Promoção Social, Emprego e Trabalho, atividades com grupos sócio-educativos – 3ª idade, crianças, pré-adolescentes e com suporte aos jovens. A região se caracteriza por moradores que possuem todos os vínculos de trabalho, comércio, políticos, com Curitiba, o que é intrigante para Campo Largo, que ao mesmo tempo reconhece o território, mas desvincula as pessoas do seu dia-a-dia.

Atualmente, 533 famílias estão cadastradas no Distrito de Ferraria e são atendidas por programas sociais e urbanísticos desenvolvidos por Campo Largo. Há um planejamento para atendimento integral com rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pois o núcleo urbano distrital situa-se bem próximo ao lago da represa do Passaúna, de interesse direto da SANEPAR.

Segundo o gestor de Campo Largo, o interesse na preservação da água é exclusivo da SANEPAR, que tem retorno financeiro com a preservação. Cabendo a ela desenvolver a proteção necessária à represa.

Oportuno referir que neste espaço territorial o interesse efetivo da SANEPAR é negociado diretamente com o município e o município procura barganhar investimentos da estatal, pois entende que cabem a ela, os investimentos destinados prioritariamente a garantir a qualidade da água.

4 PLANEJAMENTO URBANO, GESTÃO SOCIOAMBIENTAL E CIDADANIA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA A PORÇÃO SUDOESTE DA RMC

4.1 Planejamento urbano e políticas públicas: postulados e práticas na porção sudoeste da RMC

O tema do planejamento e da gestão da região de estudo é de grande riqueza pela diversidade de aspectos que se apresentam, entre os quais se pretende retomar aqui: a) as instituições de caráter regional incidentes na região; b) o conjunto dos instrumentos legais previstos para o desenvolvimento de políticas socioambientais regionais; c) os interesses locais e individualizados, frente aos governos e instituições, que estabelecem disputas nos temas coletivos; d) por derradeiro, retomar uma análise transversal do tema da cidadania e da participação na construção de um processo de gestão regional sustentável.

O primeiro aspecto que chama a atenção é o conjunto de instâncias governamentais e institucionais que apresentam projetos e planos tecnocráticos para a região. Os órgãos governamentais presentes na estruturação das políticas públicas nos mais diferentes campos. Segundo, pelo conjunto diverso de interesses que tornam os conflitos socioambientais na área, uma marca latente, como a habitação, uso do solo de maneira ampla, vulnerabilidades ambientais e sociais em profusão. Terceiro pelas inúmeras intervenções desenvolvidas por diferentes instâncias da gestão pública, provocadas pela pressão social de um quadro paradoxal, porém, apresentando-se posteriormente e intempestivamente, desenvolvendo trabalhos de “rescaldo” dos inúmeros conflitos caracterizados na região.

Neste contexto é que se retoma os postulados dos instrumentos de caráter técnico, jurídico e administrativo, porquanto tais postulados estabelecem aspectos teóricos e metodológicos do planejamento e da gestão urbana, especialmente os de caráter regional, enquanto área metropolitana a COMEC a Agenda 21, o Comitê de Bacia Hidrográfica, composta por diferentes municípios, bem como, os aspectos locais, considerados os municípios parte, ainda que numa concepção antecipada de que, os instrumentos locais, nos municípios da região metropolitana, assumem características imprescindíveis de co-relação na dinâmica do planejamento e da gestão de suas políticas públicas.

Denota-se neste sentido um diálogo entre diferentes espaços locais e poderes locais e institucionais. Já de início evidencia-se um dos desafios mais profundos que é no sentido de que uma mesma região urbana⁴⁰, ou região metropolitana, precisa ser entendida e gerida como tal.

Conforme afirma Pesci (2002, p. 35), “enfrentar a complexidade e tentar a governabilidade dos sistemas complexos urbanos, exige muito mais do que as disciplinas clássicas do conhecimento e das setorializações” cuja superação se torna uma obrigação. “Temos que superar, já não é mais possível ser setorial, tampouco multidisciplinar, tampouco interdisciplinar. Gostaria de fazer para vocês um chamado à transdisciplina, ou seja, ao enfoque integrador.”

O desafio apresentado como hipótese central da presente tese, aproxima-se deste propósito, onde a constituição da sustentabilidade, se expressa na qualidade de vida alcançável mediante políticas coerentes, resultantes de processos capazes de articular a interdisciplinaridade do conhecimento e do saberes, a interinstitucionalidade para a ação, a articulação multitemática nas políticas públicas, expressão da participação de da democracia cidadãos que aprofundam compromissos e consolidam novos sujeitos e novos arranjos sociais.

4.1.1 O alcance da COMEC nas políticas regionais e a percepção dos gestores locais sobre o tema

No cumprimento de suas previsões legais a institucionalidade regional da gestão, através da COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, tem o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI, como instrumento de planejamento e gestão da RMC.

Em 1978, a RMC tem seu PDI apresentado pela COMEC, que propunha a um plano efetivamente voltado para princípios regionais de cuidados com o uso do solo e a preservação da paisagem:

[...] coerente com o planejamento regional, não tenham como corolário a deterioração de seus espaços e paisagem; onde as atribuições as atribuições dos municípios seja perfeitamente delimitadas, tendo cada um a sua própria estrutura de prestação de serviços de interesse local e sendo cada um deles competente para assumir e resolver a maior parte de seus

⁴⁰ Sobre esta denominação “regiões urbanas” preferida por Rubens Pesci, ver Metrôpolis em Revista, número 4, p. 35. Diálogos metropolitanos, Cenários internacionais em planejamento metropolitano.

problemas locais; onde os serviços comuns atendam a todos os interessados, sem favorecer alguns em detrimento do conjunto; onde o desenvolvimento regional seja equilibrado e progresso de uns não signifique necessariamente a estagnação de outros; onde os municípios mantenham com o pólo uma relação de dependência apenas quanto à prestação de serviços de grande porte ou inerentes a sua situação de capital; e finalmente, onde a rede de equipamentos urbanos e serviços de interesse público seja coerente com a escala de sua clientela, agindo cada equipamento e serviço de modo complementar e não concorrente” PDI-RMC (1978, p. 6).

Retomados os objetivos centrais da criação da RMC e da COMEC como órgão coordenador desta nova territorialidade e seu cotejamento com o conteúdo das entrevistas realizadas com os gestores, emerge um significativo número de indagações necessárias para a compreensão do atual estado das coisas na gestão dos conflitos socioambientais metropolitanos.

Enquanto, tem-se de um lado o propósito institucional do órgão de caráter regional, os PDIs tem essa prerrogativa, os municípios estabelecem suas formas próprias de planejamento, de forma concorrente, mas também com claro distanciamento entre o local e o regional. Veja-se no conteúdo dos diferentes municípios, no que respeita aos novos Planos Diretores com vistas a atender determinações do Estatuto da Cidade.

Perguntado sobre o papel da COMEC na gestão e integração regional, o entrevistado é contundente, afirma:

Zero. Não funciona. A câmara técnica tudo bem. Têm técnicos destacados, pessoas que são de prefeituras como eu, e o prefeito nem sabe. Nosso técnico principal, por exemplo, que participa de reuniões, se tu chegar pro prefeito e perguntar, ou mesmo pro secretário, é bem provável eles não saibam – como ele fala bem, vai te enrolar, mas não que ele saiba. (Entrevista – Araucária, 2008, p. 6).

A preocupação do gestor local é no sentido de que a COMEC possa cumprir seu papel, e de certa forma manifesta desesperança com relação a possibilidade de a curto prazo, tornar-se efetiva na função de coordenar dimensões regionais do aglomerado urbano metropolitano.

Quanto aos instrumentos de planejamento disponíveis e sua efetividade, percebe-se um otimismo na sua implementação, porém por outra via, a da troca de experiência entre os municípios, porém extrapolando a RMC e buscando com municípios metropolitanos ou não de outras regiões do estado e mesmo do país, “modelos” exitosos de planejamento e gestão.

A gente levou sorte: nossa consultoria tem uma galera da Universidade Federal do Paraná. Mas essa galera toda da federal, não coincidentemente, mas novamente pela questão da falta de outros técnicos, acaba concentrando neles a prestação de serviço pra vários municípios. Na verdade foi ao contrário, as nossas leis, daqui, é que acabaram indo de modelo pra alguns municípios que pediram. Por quê? Porque a gente pegava o que a consultoria mandava e destrinchava ela, ia pro GTM – Grupo de Trabalho Municipal, agora é Grupo Técnico Municipal. Então esse pessoal, nós todos, íamos à internet, nas cidade que a gente considera que pra nós são bacanas, pegava tudo, comparava, inclusive achava lá uns “recorta-cola”, mas a gente sabe que se a gente tivesse fazendo ia ser igual. Sem brincadeira, a lei de zoneamento, por exemplo, foi lida mil e uma vezes, não por uma pessoa mas por todo mundo. Só que a metropolitana é muito ruim a legislação. Tudo o que nós consultamos... Teve problemas com isso do pagamento dos professores, faculdade, enfim, fui ver os planos de salários e é de chorar. Coisas inconstitucionais no plano, que você vê “isso é inconstitucional. (Entrevista Araucária, p. 7).

Não apenas o distanciamento entre os municípios fica evidente, mas a inexistência de uma relação de referência ente poder local e o órgão metropolitano no que tange as políticas de gestão de caráter regional.

Em questões pontuais na relação Araucária - COMEC a manifestação do município é igualmente de lamento. Afirma *“muito ruim, a gente tem que fazer um loteamento e manda pra COMEC pra aprovar algumas situações que tem que passar por eles. A aprovação do loteamento leva dois anos, no mínimo, porque eles enrolam”*. Neste aspecto a compreensão do gestor municipal é no sentido de que o órgão gestor metropolitano carece de pessoal para atendimento em tempo razoável as demandas que são apresentadas. Há algumas áreas pontuais em que a política metropolitana tem melhor êxito, como o caso do transporte público de passageiros.

Porém, há o entendimento que tal política está entregue as mãos de empresas e mantém bom funcionamento no interesse econômico envolvido neste serviço prestado. Sobre a presença da COMEC no tema do transporte a avaliação igualmente não é boa e afirma: “eles são órgão político, o que é muito ruim. Não é um órgão técnico, é um órgão político. Tinha que ser um misto, uma mescla. Na verdade, tinha que ser tudo técnico, mas é misto porque a gente vive de eleição, mas se não fosse isso, tinha que ser todo mundo técnico.” (RUTE, 2008, p. 8).

Sobre a mesma temática da capacidade integradora da COMEC o gestor municipal de Campo Largo (entrevista 2008, p. 8) segue a tônica do apontamento do Município de Araucária, referindo que a presença da COMEC tem tido presença pontual em alguns casos, porém com aporte técnico apenas, já que seu poder de

coerção sobre as políticas locais é pouco efetivo. Apenas em questões isoladas como gestão dos resíduos sólidos, há uma contribuição técnica.

Segundo a opinião do gestor a questão se restringe a política de proteção a água e é realizada pela SANEPAR por interesse econômico em reduzir custos no tratamento da água, barateando custos da empresa. Esta não é a visão da Gestão de Campo Largo, pois o interesse no território e tema intermunicipal é para benefício de Curitiba.

As manifestações dos gestores vêm ao encontro da afirmação de Pesci (2002, p. 41), de que as dinâmicas das regiões metropolitanas precisam efetivamente desenvolver-se na lógica das regiões urbanas, do contrário, “os problemas são assumidos isoladamente e as ações desenvolvidas também isoladamente.”

Na visão manifesta por Campo Largo o tema da proteção ao Passaúna é de caráter ambiental e deveria ser realizada através de política ampla do Comitê de Bacia Hidrográfica, pois possibilitaria a intervenção dos municípios limítrofes e as responsabilidades e compensações para cada um, pois o uso da água é interesse do Município de Curitiba, mas a distribuição é do órgão Estatal, no caso a SANEPAR e o debate intermunicipal acontece sob outro prisma. Segundo Campo Largo, impondo ao município, investimentos e práticas que beneficiam unilateralmente Curitiba.

As falas dos gestores apresentam um conjunto de limites na compreensão das funções da COMEC que se refletem na prática das políticas metropolitanas, compromete a relação da região metropolitana em si, fragilizando as relações entre os municípios.

Entre os limites apontados para a gestão da COMEC, alguns merecem destaque:

- Os critérios utilizados para a criação da RMC, gerando uma região metropolitana de dimensões territoriais amplas e um baixo nível de integração tanto da vida diária das cidades, bem como das políticas públicas distintas, pois se trata de realidades distintas;
- A criação da COMEC por Lei Federal, tendo porém o interesse regional e estadual, tornando-se desde o início pouco legítima frente aos municípios e estado, tendo, concomitantemente, baixo poder de persuasão e coerção, por

não se tratar de instância de legislação e tampouco de financiamento de políticas públicas;

- O caráter político-partidário em detrimento do caráter técnico no quadro de pessoal da COMEC;
- As divergências de ordem político-partidária predominante nas últimas décadas entre os diferentes níveis de governo, municipais e estadual;
- O número escasso de servidores na COMEC que impede de acompanhar mais de perto as políticas dos municípios, permanecendo numa retração que basicamente atua sob demanda dos municípios;
- De certa forma, a atuação da COMEC é compreendida como intromissão nas competências do município, à medida que não garante nenhum suporte e por outro lado cobra algumas posturas dos municípios em relação aos demais;
- Incongruências entre as competências legais, as práticas nas políticas públicas debilitando a efetividade almejada (HARVEY, 2002).

Os elementos apontados pelos entrevistados descrevem a articulação na prática da gestão metropolitana. Enquanto de um lado titulares da COMEC, a partir de seus espaços de gestão entendem que a entidade cumpre seu papel, enquanto do lado dos gestores municipais há uma repetição de reclames da ausência da entidade, flagrando as lacunas da gestão, enquanto Região Metropolitana, pois, ao mesmo tempo, que existe a institucionalidade, os vários condicionantes impedem a efetiva presença na gestão regional, deixando um vácuo na gestão metropolitana.

O exemplo deste drama é o tema da definição dos usos do solo na APA Passaúna e do entorno. Segundo o gestor ambiental relata:

As principais preocupações estão na questão da vulnerabilidade do trânsito em vias de uso intenso, no que se refere ao risco de acidentes com fluentes. A gente então fez uma ligação que em caso de acidente, vem água de outra represa pra Araucária. Mas o certo era ter bacia de contenção, fazer obras estruturais pra segurar qualquer efluente líquido que possa vazar. A gente se preocupa também com o esgoto das residências. A nossa maior preocupação, na verdade, aqui no caso da Araucária, é a vigilância pra evitar a ocupação. Invasão: tem que cortar o mal pela raiz. Tem também a questão da recuperação florestal no entorno. O esgoto a gente conseguiu resolver em parte. Muitos vão lá, invadem e depois vendem por dois ou três mil. Então, quem tá morando lá às vezes comprou a terra, mas aquilo não vale nada. (Entrevista Araucária, 2008, p. 4).

A manifestação expressa de forma contundente os problemas de gestão do uso do solo, o conjunto de conflitos socioambientais decorrentes, desde a

ameaçadora exposição aos possíveis acidentes com cargas perigosas pelo intensa presença de rodovias, até os usos particulares, onde as propriedades apresentam carências de estrutura sanitária e ao mesmo tempo são caminhos abertos de acesso à represa. A fragilidade da gestão metropolitana, evidencia por outro lado a necessidade de articulação entre as instituições, definindo com clareza os papéis e atribuições de cada instância de governo.

4.2 Integração COMEC e diretrizes do Plano Diretor

No tema dos Planos Diretores, o técnico representante da COMEC faz uma afirmação contundente, mostrando a distância que há entre a possibilidade de efetivamente coordenar a RMC e a prática, dando sentido à fala dos gestores no que tange ao distanciamento do órgão regional com relação aos municípios, bem como da falta de técnicos que possam apoiar os municípios na elaboração e implementação das políticas locais e tornar efetivo o papel de integrador que a COMEC detém. Afirma ele:

[...] todos os planos diretores da região metropolitana passam pela avaliação da COMEC, e isso tem sido um dos aspectos positivos da ação da COMEC em que mesmo com algumas fragilidades institucionais a gente tem conseguido avaliá-los a luz de diretrizes metropolitanas, quer dizer, se o plano municipal não estivesse respeitando essas diretrizes metropolitanas você percebe ali e você corrige essa pseudo distorção. (Entrevista COMEC, 2008, p. 7).

A produção de novos Planos Diretores tem sido cumprida pelos municípios dentro do marco teórico e metodológico proposto pelo reconhecido Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, bem como o cronograma e prazos fixados para municípios com mais de vinte mil habitantes (art.41). Todavia entre a produção do Plano Diretor e a efetiva mudança paradigmática pretendida pela referida Lei há lacunas sensíveis. Os casos pesquisados divergem tanto na concepção da proposta do Estatuto da Cidade, caso de Curitiba, que realizou de forma parcial sua revisão, entendendo que tais diretrizes trazidas pela nova lei, já estariam em andamento na gestão municipal⁴¹. A proposta de Pesci (2002) no sentido de que garantir

⁴¹ Curitiba apóia-se no reconhecimento internacional obtido ao longo das últimas décadas, de ser uma cidade, planejada e de boa gestão, de certa forma entendendo-se mais avançada que a proposta do Estatuto da Cidade.

efetividade aos Planos Diretores, significa gerar nos cidadãos o “mito alternativo” em torno do tema, ou, do contrário, se produzirão Planos no papel.

A importância de garantir na prática o papel aglutinador e integrador que os planos diretores possuem após o advento do Estatuto da Cidade, constitui-se na mola propulsora de participação efetiva dos cidadãos, como sujeitos de sua cidade, de definição do seu espaço.

Conclui-se que os sistemas urbanos são complexos, que a gestão das políticas públicas das diferentes instâncias governamentais apresentam-se concorrentes, que a autonomia municipal frente aos propósitos da gestão metropolitana acabam preponderando sobre as possibilidades integradoras propostas pelo Estatuto da Cidade.

Cabe perguntar quais seriam os eixos efetivamente integradores, catalizadores no processo de releitura da cidade, efetuada de forma participativa conforme estabelece a referida lei?

Neste sentido, as diretrizes do Estatuto propõem o direito à cidade como direito à cidadania, gestão democrática como cidadania e controle social, como caminho para composição de maior justiça social, na constituição da cidade cujas funções atendem prioritariamente os fins sociais, prevalecendo o interesse comum sobre o direito individual.

É este conjunto de diretrizes que denota a mudança de paradigma para a cidade, contida no novo estatuto, todavia, apresenta-se ainda como desafio para uma mudança concreta na realidade das cidades.

Os ritmos e os formatos dos Planos Diretores dos municípios integrantes do estudo seguem caminhos próprios, apenas agregando alguns temas que chegam como condição para os municípios terem aprovação na COMEC, no entanto, apenas papelório, como afirma o gestor regional entrevistado. A dificuldade é tornar efetivos os ditos Planos Diretores.

4.3 A APA do Passaúna no Comitê da Bacia Hidrográfica: a gestão do ponto de vista dos diferentes municípios implicados

A bacia do rio Passaúna possui uma área natural de drenagem de 214 km² e encontra-se situada na porção oeste da RMC. A bacia está localizada entre os paralelos 49°19'30'' e 49°31'30'' de latitude oeste e 25°18'30'' e 25°35'00'' de

longitude sul. A área da bacia hidrográfica do Passaúna abrange os municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Curitiba e Araucária. Seus principais afluentes são os rios Cachoeirinha, Cachoeira, Ferraria e Taquarova, situados à sua margem direita. Os Municípios diretamente implicados com a represa são Curitiba, Campo Largo e Araucária.

A barragem do rio Passaúna foi construída na década de 1990 com a finalidade de abastecimento público e atenuação de cheias. O seu reservatório apresenta um volume útil de $48 \times 10^6 \text{ m}^3$ com uma vazão regularizada de $0,5 \text{ m}^3$ por segundo, comprimento de 10km e área de inundação de cerca de 9 km^2 .

O tempo de detenção médio das águas do reservatório do Passaúna é maior do que 05 meses. O Reservatório não apresenta variações significantes na temperatura da coluna d'água, em virtude da sua profundidade média. A possibilidade de ressurgimento de material depositado no fundo do reservatório, em função do diferencial térmico também é pequena.

Segundo informações da SUDERHSA, existem problemas com relação ao atendimento do aumento da demanda de água, eventos hidrológicos críticos, conflito no uso dos recursos hídricos, bem como da diluição dos esgotos domésticos na bacia.

A Área de Proteção Ambiental - APA do Passaúna, instituída pelo Decreto Estadual nº 458, de 15/06/1991, em conformidade à Resolução do CONAMA nº 10/1988. Neste diapasão, foi promulgada a Lei Estadual nº 12.726/99, a qual resultou da própria publicação da Lei de Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9433/97), criando um Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH), mantendo em linhas gerais o modelo institucional federal.

Prevê-se, para o âmbito estadual, um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitês de Bacia Hidrográfica e Unidades Executivas Descentralizadoras. A concentração das atribuições do SERGH, são direcionadas ao tratamento de questões reconhecidas como de interesse comum a diversos municípios ou que reúnam importância estratégica para o Estado, prioritariamente, portanto, questões regionais como, disponibilidade hídrica e proteção de mananciais, controle de cheias, disposição conjunta de resíduos líquidos ou sólidos de origem doméstica ou industrial, dentre outras.

Evidencia-se a Lei nº 12.248/98, que criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais de RMC, buscando assegurar as condições essenciais à

recuperação e preservação dos mananciais para o abastecimento público; integrar as ações dos vários órgãos e esferas do poder público estadual, municipal e iniciativas de agentes privados; compatibilizar ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais de abastecimento público com política de uso e ocupação do solo e com o desenvolvimento sócio-econômico, sem prejuízo dos demais usos múltiplos; empreender as ações de planejamento e gestão das bacias hidrográficas de mananciais segundo preceitos de descentralização e participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades; propiciar a instalação de instrumentos de gestão de recursos hídricos, preconizados pela Lei Federal nº 9 433/97, no âmbito dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.

O Conselho Gestor dos Mananciais da RMC, integrante do sistema, tem como competência a elaboração, atualização e implantação do plano de proteção ambiental e re-ordenamento territorial em áreas de proteção de mananciais, além de lhe ser possibilitado o encaminhamento de deliberações relativas a políticas de uso e ocupação do solo para sua implementação e internalização, pelos municípios, junto às respectivas legislações que venham a disciplinar a matéria.

Ademais, a Lei prevê sua atuação nas bacias hidrográficas de interesse da RMC, incluídas nestas, as bacias destinadas à manancial de abastecimento público, como é o caso específico da Bacia Hidrográfica do Passaúna.

Embora haja um conjunto de critérios técnicos produzidos juntamente com a criação da APA, tais princípios nem sempre são observados, devido a alteração de foco na gestão da APA. Conforme relatam os gestores entrevistados, a gestão da APA na prática é assumida pela SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná, encarregada da distribuição de águas e que detêm, mais do que o direito de distribuição, a prerrogativa da exploração do recurso hídrico. Ou seja, os municípios circunvizinhos vêm como único beneficiário da ação de proteção ao manancial a SANEPAR.

A manifestação dos municípios é concomitantemente emblemática e preocupante. Afirma o gestor de Campo Largo:

[...] então, eu diria pra você, é de interesse do Estado a conservação da qualidade da água, ele teria que definir uma equipe de monitoramento e fiscalização própria pra isso porque senão onera mais uma vez o município, além de você preservar tem que ficar fiscalizando pra SANEPAR coletar a água. (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 4).

A manifestação adversa do gestor identifica a distribuição equitativa da responsabilidade na fiscalização da APA e uma injustiça no recebimento do benefício, pois apesar ser por definição manancial com potencial para abastecimento dos municípios circunvizinhos, até o momento Curitiba segue como único beneficiário direto, além do Estado, que na visão do gestor, resulta beneficiada pelo resultado econômico da distribuição da água, e pergunta o gestor: “[...] eu vou ficar preservando a água pra Curitiba, certo? Então é, eu não me oponho a isso, mas eu preciso de ajuda” (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 4)

Percebe-se que do ponto de vista dos aspectos legais a APA e o Comitê de Bacia Hidrográfica, tem eficácia, entretanto, vinculada ao interesse do gestor que adota um comportamento abnegado, frente a região. “Eu acho que é a empresa, quem é o maior beneficiário? não é a SANEPAR? a empresa deveria ter uma fiscalização, na verdade pra não parecer que é a SANEPAR, o usuário, o grande usuário deveria ter alguma proposta de manutenção, fiscalização e monitoramento”. E reclama o gestor, sobre a ausência de equidade na distribuição dos benefícios: “Você quer uma água mais limpa, então nos ajude a monitorar e a fiscalizar, o que fica até meio coerente, eu ter que ficar preservando para você, então o interesse é teu, fiscalize que eu te ajudo.” (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 5).

A rigor nenhuma das gestões públicas percebe que o Comitê de Bacia Hidrográfica, seja no caso do Passaúna, ferramenta definidora do planejamento, das condutas e da gestão regional. Enquanto que é perceptível a ausência de um espaço articulador de interesses, da gestão e de distribuição equitativa dos benefícios.

De forma comum entendem os gestores que há um apoio competente no que respeita a Câmara de Apoio Técnico – CAT, especialmente nas oportunidades em que a Câmara é demandada, respondendo em conformidade com as expectativas dos gestores.

A relação da SANEPAR com Araucária igualmente é de confronto. “Apesar de que nesses últimos dois anos, a SANEPAR, implantou uma rede coletora com reversão de esgoto, lançando esgoto de toda a APA pra fora da bacia. Acho que é um dos poucos municípios que conseguiu convencer a SANEPAR – que é responsável pela água - e ela usufrui da água”, ainda assim, em certos casos a empresa deixava o esgoto ir pra dentro da represa que ela mesma necessita tratar posteriormente. “Então nós, através do Ministério Público, forçamos a SANEPAR e

ela implantou uma rede nos loteamentos que deram certo, que estavam dentro da área da APA Passaúna”. Desenvolveu-se uma rede, uma reversão para a bacia de Curitiba, da CIC, com tratamento.

Todavia o desenvolvimento de tais atividades não resultou de trocas de experiência e de acordos administrativos, mas “foi através de uma ação judicial. Houve um acordo com a justiça e aí eles tiveram que implantar, mas isso depois de anos e anos do município pedindo pra fazer rede coletora de tratamento da água”. (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 7).

Na se trata de atividade planejada senão imposta sob ameaça do Ministério Público que chamando as partes, propôs que “*resolvessem o problema ou proporia ação em juízo. Ainda assim a solução veio depois de cinco anos do acordo. Terminaram agora, faz um ano e meio*”. (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 8, grifo nosso).

É flagrante a ausência de conexões nas políticas públicas entre os diferentes níveis de governos, preponderando os interesses de cada nível de governo, recai o prejuízo sobre o meio ambiente e a comunidade.

Referente ao conteúdo da APA, os municípios de Campo Largo e Araucária, destacam que sua legislação apenas remete para a legislação estadual, deixando claro que o tema é de interesse de Curitiba e que Curitiba então deverá tomar as medidas necessárias e realizar os investimentos pertinentes à proteção legal prevista. Especificamente referente a represa e a captação de água, tal postura já estava denunciada, conforme referimos anteriormente, pelo interesse de caráter econômico, através do serviços de distribuição que a SANEPAR realiza, igualmente denunciado pelos municípios.

4.4 A participação dos cidadãos na elaboração dos novos Planos Diretores

A inovação do Plano Diretor proposto pelo Estatuto da Cidade, especialmente ao propor uma visão total do município, integrando urbano e rural, é tido como um instrumento importante, pois dele decorrem m conjunto de outras leis e regulamentos que disciplinam o uso e a ocupação dos solo. Entretanto ao tratar das questões ambientais que transpassam os limites territoriais e legais do município, estes vêm dificuldade, pois se trata, novamente de uma intervenção que impõem

ônus aos municípios, mas que não garante reciprocidade no apoio a implementação das políticas de caráter regional.

Há ainda incongruências na compreensão e aplicação das normas, pois há casos em que o órgão licenciador de empreendimentos é de nível estadual, porém apoiado na lei de zoneamentos que é municipal, cabendo pois, uma perfeita relação de solidariedade e responsabilidade das normas. Todavia, o ambiente de concorrência entre os municípios, especialmente no que tange a instalação de indústrias, dificulta uma gestão mais qualificada, e por conseqüência debilita o processo de acompanhamento e fiscalização das atividades.

Outro fator limitador é a compreensão flagrantemente localizada da lei 10.257, Estatuto da Cidade, pois, concomitantemente, estabelece um conceito de sustentabilidade, propõe a construção de cidades sustentáveis, esgota-se no espaço local. No caso de cidades conurbadas, e a RMC majoritariamente possui essa característica, a geração de bons planos locais é insuficiente, porquanto os problemas existem na inter-relação. Exemplo clássico é o transporte coletivo.

Vista desde Curitiba a proposta de Plano Diretor, adequado a nova lei do Estatuto da Cidade, autoriza as afirmações de que uma vez revisado e incorporando a metodologia de participação proposta pelo mesmo estatuto, a gestão se caracteriza como democrática.

Conforme mensagem do Prefeito “A Prefeitura Municipal de Curitiba fez ampla divulgação dos trabalhos e, nos meses de outubro e novembro, promoveu 09 (nove) Audiências Públicas, uma em cada Administração Regional e uma no Sinduscon-PR, por solicitação daquela entidade. Também foram promovidos debates públicos para apresentação e discussão das propostas na Câmara Municipal por solicitação dos vereadores, na universidade Católica do Paraná, por solicitação conjunta daquela universidade, com a UFPR, UNICENP e UTP, e na Faculdade de Direito do Paraná⁴².

Não há dúvidas da importância do Estatuto da Cidade e de maneira especial do conjunto de instrumentos inovadores que a lei traz para redefinir a inclusão urbana, entretanto para os temas de conexão intermunicipal os municípios não se sentem participantes de um mesmo território, tampouco parecem dispostos a

⁴² Mensagem 10, emitida pelo Prefeito Cássio Taniguchi, em 20 de março de 2004, por ocasião das mudanças do Plano Diretor de Curitiba adequando-o ao Estatuto da Cidade.

democratizar de fato o debate sobre a cidade gerando efetivamente inclusão social e democratização da gestão.

Segundo manifestação dos gestores de Curitiba a cidade já desenvolvia um processo participativo para estruturar o planejamento da cidade.

Em que pese o reconhecimento que Curitiba obtém nacional e mesmo internacionalmente, é custoso identificar na própria história contada nos documentos oficiais, produzidos pelas instâncias institucionais, que tenha ocorrido um processo de participação amplo e aberto para a comunidade. O que se depreende dos documentos é que a gestão evoluiu incorporando os instrumentos da democracia representativa, como conselhos municipais de políticas públicas das diferentes áreas, como educação, saúde, habitação, entre tantos outros.

Conforme documento do IPPUC, 2004, Plano Diretor, é possível perceber parcerias realizadas entre a gestão pública e parcelas da sociedade civil, especialmente no aprofundamento e desenvolvimento de um projeto tecnocrático para a cidade.

Campo Largo desafiou-se ao processo participativo de revisão e adequação do Plano Diretor e mobilizou fortemente a comunidade. Houve, segundo o coordenador do processo, mais de 3.500 participantes diretos, mas aproximadamente 5.000 indiretos.

Dessas reuniões regionais que a gente fez, nós fizemos reuniões locais, reuniões amplas e as audiências públicas, que eram todas proposições, somado àquele processo normal pra elaboração do plano que resultaram nessa lei, o que levou um ano e oito meses. Em 2006 o Plano Diretor é aprovado. No entanto, travou, sobretudo, na burocracia interna, quando era dado um despacho e o processo não caminhava, sendo necessário “brigar” internamente para o processo avançar. Esse é o fator principal. O segundo fator foi a discussão sobre lote mínimo no município. Havia sido determinado, junto à comunidade, e os técnicos da prefeitura estavam convencidos que o lote mínimo tinha que ser de 360 metros. Porém, internamente, quando veio a hora da prefeitura, algumas pessoas que não estavam participando diretamente, mas que são chaves dentro da prefeitura, achavam que o lote mínimo devia ser de 250 metros. Isso causou um impacto muito grande porque havia sido feito o cálculo e até mesmo desenhos dos loteamentos. (Entrevista Campo Largo, 2008, p. 8).

A manifestação do gestor evidencia uma série de situações que merecem análise. Referente a deliberação do processo participativo em especial, observa-se que em que pesem as decisões de assembléia, há um refluxo na gestão, ou seja, referente a deliberação com participação da população, de tamanho mínimo de lote em 360 metros, os tecnocratas, servidores estáveis, que não participaram

diretamente do debate com a população, acabam prevalecendo e definem para a lei que o mínimo fica fixado em 250 metros.

A participação é mola mestra da cidadania e nada é mais desestimulante para a participação, que o desrespeito às decisões construídas na participação direta e que posteriormente “acordos políticos” ou a submissão a tecnocracia desrespeitam deliberações democráticas.

Santandreu (2009) lembra que a participação deve ser garantida como um direito e não como um favor do estado para os cidadãos. Participação compreendida como o efetivo empoderamento dos cidadãos, cuja participação supera os níveis de informação e consulta, para atingir níveis profundos de participação social, alcançando os níveis decisórios das políticas públicas.

As entrevistas realizadas e as práticas encontradas nos municípios, no que respeita a implantação dos Planos Diretores evidenciam níveis superficiais de participação dos cidadãos.

O Estatuto da Cidade tentou corrigir um erro dos técnicos que foi o tempo inteiro fazer no gabinete do jeito que quisesse, sem discutir com a população, só que “o jeito que fizesse” nem sempre era o melhor jeito. Ouvir o cidadão talvez fosse importante. Mas não se equilibrou isso. O Ministério Público, por exemplo, não participa de forma a equilibrar, pra conter os ânimos, de forma que não se tem órgãos representativos. Ou mandavam um representante, que vinha em uma reunião ou outra... Não tinha ninguém mediando. A mediação era feita pela própria prefeitura, estando assim, tudo na minha mão, era possível fazer o que se quisesse, levar pra onde eu quisesse, dirigir pra onde eu quisesse. Inclusive, com nosso prefeito, na primeira reunião que nós fizemos, antes de iniciar tudo, eu fui à sala dele e perguntei se queria que fizéssemos as reuniões direcionadas pontualmente em um lugar somente pra algumas pessoas ou aberto pra todo mundo. E ele disse que queria aberta pra todo mundo. Nós queríamos mesmo fazer isso, mas a gente podia ter feito reuniões pontuais, chegar com a receita pronta, e você leva quatro ou cinco técnicos que na hora que um sujeito fala, mesmo que ele seja o “bam-bam-bam”, se você vem com o peso da máquina em cima dele, levanta o advogado, levanta o engenheiro, levanta o arquiteto, todos aqueles sujeitos com crachá da prefeitura e coloca que as coisas estão erradas... Configurando uma situação onde se leva pra onde quiser... Então, a população não está preparada pra esse tipo de discussão, e digo que não vai estar nos próximos trinta anos, porque é uma questão de educação e muitas outras coisas, e a gente não conseguiu prepará-los a contento. (ARAUCÁRIA, 2008, p. 3).

Referente ao mesmo tema Campo Largo se manifesta, apresentando uma participação semi-direta, ou seja, mediante representação de entidades da sociedade civil local.

[...] o plano foi criado pela gestão anterior, o conselho de acompanhamento do plano, daí é muito maior, que a partir do momento da sanção do plano, ele se instituiu, deixou de ter validade, não tinha mais justificativa de se manter, aí foi criado o COMDUMA, ele é um Conselho consultivo, permanente, e está praticamente, se não toda, uma parte significativa da sociedade ta fazendo parte deste conselho, inicialmente eram 19, agora são 17 entidades, criado em 2005, já recebeu uma revisãozinha na parte de zoneamento, em 2007, está sendo implementado. Como todo o plano ele não é estanque, então você faz o ponto de partida, foi a sanção em 2005, aí você vai vendo aonde vai acontecendo os problemas, quando se justifica, você faz uma alteração nele, remete pra câmara e re-adéqua. (Campo Largo, 2008, p. 3).

Por seu turno, o tema do Plano Diretor de Curitiba, conforme referido pelo próprio Prefeito Municipal na Mensagem 10, 2004, enviando o Projeto de Lei à Câmara de Vereadores, desenvolveu sua participação através de uma Audiência Pública em cada regional e reuniões com Universidades e as categorias dos engenheiros e arquitetos.

Embora haja diferentes situações percebe-se que o que é tratado como participação efetiva dos cidadãos, não ultrapassa os níveis de consulta, embora por vezes aconteça de forma numericamente mais expressiva, restringindo-se porém, aos espaços legais e institucionalizados. Os sem emprego, sem endereço, sem casa, sem condições de vida, sem cidadania, ficam “sem voz”.

A articulação do processo de participação das políticas públicas pode ser ilustrada de forma gráfica muito singela, mas que permite visualizar de forma clara a dimensão dos excluídos da área da pesquisa. Ou seja, a ação estatal passa ao largo das camadas sociais que vivem na informalidade, sem trabalho, sem teto, sem referência, sem política pública.

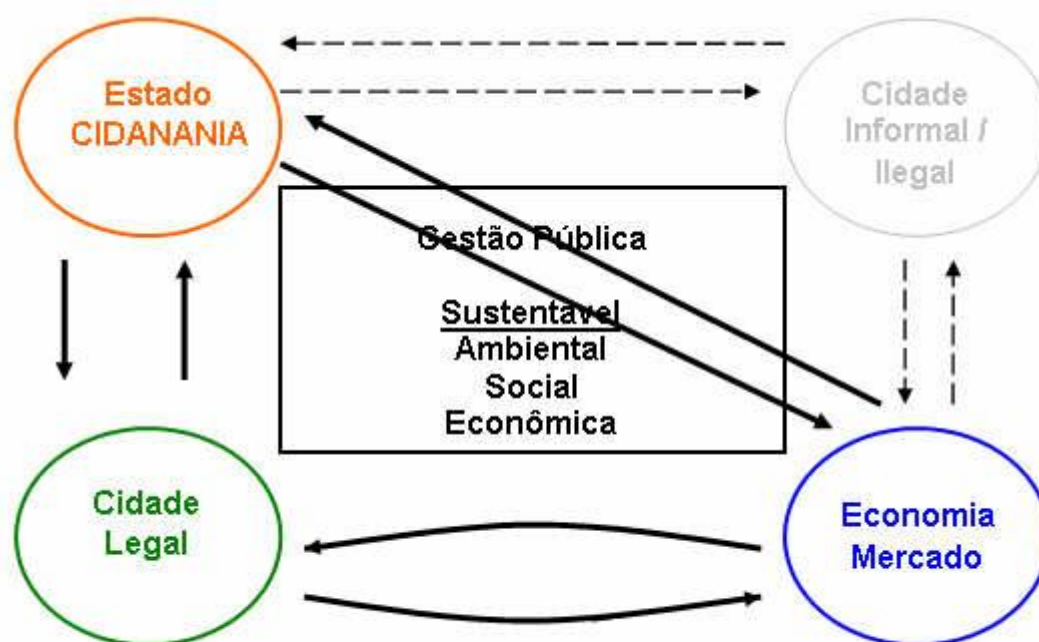


Figura 20: Relações entre atores na gestão socioambiental urbana atual
 Fonte: Elaboração CENCI, Daniel 2009.

Esta imagem esmaecida de cidade ilegal, que sobrevive da economia informal e de ocupações ilegais, expressa a contradição das vias da cidade legal, pelas quais se estabelecem relações com governo e com o mercado e vice-versa, enquanto que o grupo social da cidade ilegal permanece a mercê das relações sócio-políticas, jurídicas, econômicas e de mercado.

Observa-se o modo quase invisível de apresentação da camada social mais vulnerável, cujos fluxos de diálogo e deliberações se estabelecem na eventualidade, a participação é quase que inexistente. A rigor é a camada social efetivamente excluída, por encontrar-se numa situação de irregularidade. É este o contexto no qual a participação não alcança o cidadão excluído, assim como a rede d'água não alcança o mesmo cidadão.

Outro aspecto retratado na figura é a idéia da cidade sustentável atravessada pela relação entre o mercado e o Estado, ignorando o expressivo número de cidadãos mantidos a margem do mercado, do Estado de Direito e da própria cidadania.

Uma cidade sustentável é uma cidade inclusiva, portanto, necessita priorizar políticas que, de fato, fortaleçam os cidadãos mais frágeis e mais vulneráveis nos

mais diferentes sentidos. Reconhecer a existência da cidade informal/ilegal e reestabelecer ou estabelecer, as relações com o campo da cidade formal/legal. Paradoxalmente aos padrões atuais das cidades, impõem-se a geração de um novo paradigma, no qual o foco seja a democratização radical da cidade, promovendo a integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, quiçá, gerando outros arranjos institucionais e legais, uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza efetivamente social.



Figura 21: Ressurgimento da cidade informal/ilegal: Novo paradigma jurídico urbanístico

Fonte: Elaboração CENCI, Daniel 2009.

Na perspectiva dos modelos atuais, de políticas públicas, seria possível pensar a inclusão, por outros caminhos, sem observar os diplomas legais e planos tecnocráticos? As afirmações dos gestores são de que este é o entrave de todos os campos, ou seja, a manifestação quase conformista e o lamento de que, infelizmente a administração precisa observar as leis. Neste campo as políticas insuficientes ou inexistentes não conseguem atender ou conter as demandas, pela ampla gama de motivos, desde a tecnocracia local, até a complexidade da mobilidade industrial, urbana, metropolitana contemporânea.

4.5 Os conflitos socioambientais, o tema da democratização da gestão e a percepção dos cidadãos

O propósito desta análise não pode dispensar o aspecto da percepção dos cidadãos frente aos conflitos nas áreas dos municípios implicados.

Quanto aos usos dos instrumentos disponíveis, segundo as informações dos gestores, não se percebeu que tenham surgido demandas expressivas para a implementação de políticas qualificadas, tanto na área ambiental, quanto social de maneira geral, embora as necessidades sejam flagrantes. Tal comportamento denota em primeiro lugar, que a maneira de fazer política da gestão não favoreceu para a formação e informação da população sobre seus direitos. Em segundo, que as práticas dos gestores respondem aos conflitos e necessidades de forma clientelista, colocando-se como espaço de prestação de serviços, mediante situações flagrantes de necessidade e não por uma ação planejada.

Os níveis de participação eminentemente formalistas, apresentam-se como oferta estatal e não conseguem incorporar as dinâmicas da sociedade. As intervenções priorizam o mundo da lei em detrimento do mundo das necessidades materiais, o mundo do direito em detrimento do mundo vivido, ou seja, priorizam a própria burocracia enquanto forma e normatização em detrimento da incorporação de novos atores e novos sujeitos de direitos.

A dimensão de Curitiba para o planejamento e a gestão é executada eminentemente na lógica do poder público, nos seus tempos e ritmos, independente dos níveis de vulnerabilidade e risco, embora estes sejam flagrantes.

A preocupação das entrevistas buscou entender a percepção da integração entre os temas por parte dos gestores e das comunidades, segundo os gestores. As afirmações dos gestores não deixam dúvidas de que há avanços na compreensão da integração temática dos campos ambiental, social, econômica, urbanístico, cultural, educacional, saúde, entre outros.

Entretanto os gestores, uma vez perguntados sobre a capacidade da comunidade de perceber tal importância, são unânimes em afirmar que, não dá pra afirmar que haja uma preocupação da sociedade e uma percepção multitemática. Tampouco de perceber que o tema das ocupações irregulares é um conflito mais amplo e demanda articulação entre os próprios necessitados para provocar uma ação efetiva do poder público.

Por outro lado a consciência do problema da falta de habitações e da irregularidade da ocupação está presente nas lideranças e na comunidade em geral, que, por um lado, luta pelo seu quinhão, mesmo ciente de que ocupou irregularmente a APA como forma de pressionar a Gestão Municipal, mas ao mesmo tempo se coloca como parceira da fiscalização em relação a novas invasões.

[...] o que eu posso dizer é o seguinte, que com o passar do tempo, a preocupação da Associação dos moradores que se firma até hoje foi evitar que novas invasões acontecessem, inclusive isso é tão forte que agora com a saída das primeiras moradias, eles tem feito uma campanha, eles mesmos, então alguns já se mudaram da associação e eles fazem um revezamento no final de semana, contam com o apoio da própria população pra evitar entrada de novos invasores. Há uns dois anos atrás houve uma tentativa de progredir mais para baixo a invasão, o presidente da associação veio aqui correndo, informou a gente, informou a guarda municipal pra evitar. (Entrevista CIC, 2009, p. 2).

Evidentemente que não se trata de uma consciência de justiça ambiental elaborada, mas de uma capacidade visível de perceber que se por um lado a cidade promove seu marketing em torno do tema ambiental e ecológico, ao ocupar uma área de preservação ambiental, estará impondo uma reação mais urgente por parte da gestão pública.

No mesmo sentido é perceptível a preocupação dos gestores com o tema ambiental, mais do que o tema social, num certo sentido, priorizando a estética ecológica e paisagística, em detrimento da temática habitacional, de repensar as regularizações fundiárias pelo viés habitacional com prioridade aos cidadãos.

Embora não exposto nas falas dos gestores e tampouco, articulado na luta dos moradores que buscam seu espaço e moradias dignas, é clara a luta por justiça ambiental, ou seja, conforme lembra Acselrad (2004a, p. 10),

[...] entende-se por justiça ambiental a condição de existência coletiva própria às sociedades desiguais, onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania.

Resta evidente que a luta travada nas ocupações irregulares, em áreas de proteção ambiental é uma luta por cidadania. Concomitantemente, se impõe perguntar se a política pública para atendimento dos conflitos prioritariamente colocados como ambientais, não deveriam olhar com os olhos da cidadania, do respeito a qualidade de vida e da gestão centrada no cidadão e na democratização do uso do solo, unificando os temas ambiental e social?

O dilema coloca a gestão da CIC de frente com os problemas de violência e de tráfico de drogas, na disputa pelo território onde “nem a polícia entra”. Há nesses ambientes a relação com o movimento social e um compromisso entre gestão e movimento social, pelo controle em relação às novas ocupações, porém, o que tem

o resultado é a rede social e a articulação dos diferentes programas desenvolvidos pela gestão pública na área. Primeiro pela articulação das diversas atividades que aconteciam isoladamente em programas para idosos, crianças, jovens, habitação, entre outros, que aconteciam separadamente.

A inovação da gestão foi na definição de territórios onde equipes multiprofissionais acompanham as necessidades e as ações públicas para as demandas, gerando vínculos e compromissos entre gestão e movimento social. Segundo as entrevistadas (CIC, 2009, p. 3-4) esta rede social tem se destacado como única maneira de garantir controle sobre novas ocupações e os problemas sociais em geral. Tais depoimentos evidenciam também a eficácia das políticas desenvolvidas de forma multiatorial, onde a sociedade é propositiva e presente desde a deliberação das ações a serem desenvolvidas, até sua efetiva implementação.

Assim como os processos de participação desenvolveram-se de forma distinta nas revisões dos planos diretores, da mesma forma a concepção da Agenda 21 no espaço local e regional investigado se apresenta com diferentes níveis de utilização e de desenvolvimento. Os gestores dos três municípios manifestaram conhecimento e interesse em desenvolver processos locais de construção de agendas 21. Todavia, o processo não ultrapassou algum debate interno nas gestões e reuniões esporádicas sobre o tema, nunca chegando ao desenvolvimento efetivo das agendas locais.

Como instrumento capaz de articular as políticas socioambientais de caráter regional, a Agenda 21 tem um reconhecimento teórico dos gestores mas nunca esteve em pauta como possibilidade real de efetivação. Depreende-se pois que, na prática, os temas regionais não carecem de arcabouço jurídico e administrativo, mas de efetividade dos instrumentos disponíveis. Idêntica conclusão aponta a experiência da gestão do Comitê de Bacia Hidrográfica.

Cabe perguntar o que os instrumentos têm em comum, pois resultam em desinteresse para as políticas intermunicipais? Neste aspecto é oportuno destacar que as previsões da Agenda 21 e dos Comitês de Bacia, não dispõem da possibilidade responsabilizar os gestores e tampouco a gestão municipal, pela não adoção das normativas reconhecidamente importantes, no seu conteúdo e no método que sugerem, para a gestão intermunicipal e regional. A possibilidade de impor sanções aos gestores que ignoram tais normativas, no campo jurídico e

administrativo é inexpressivo, enquanto que no campo político, as sanções possíveis vinculam-se a uma consciência dos cidadãos, tanto na cobrança de quem está no comando, quanto na responsabilidade de escolha periódica, através do voto.

Sobre este tema das Agendas 21 locais, Menegat e Almeida (2004, p.178) afirmam que há um quadro de “obsolescência dos governos locais”, porquanto, embora sejam os espaços locais os mais profícuos para a realização das agendas, os governos têm mostrado estruturas “obsoletas para implantar ou entender os propósitos da agenda 21” (p. 178). E afirmam os autores que “essa obsolescência deve-se tanto a esquemas conceituais insuficientes quanto ao anacronismo técnico-instrumental” (RUALDO; ALMEIDA, 2004, p. 179). Afirmam que os municípios se pautam por conceitos de urbanismo estabelecidos no século XIX e início do século XX onde o município delimitava espaços para a vida humana sem uma conexão com os ecossistemas circundantes.

Colocam os autores que há um centralismo excessivo do planejamento que torna inviáveis as proposições de sustentabilidade, democracia participativa e a própria interação da relação social com o sistema natural.

Tal situação denota a fragilidade da relação entre os cidadãos e seus governos, pois resta o compromisso com a efetivação das políticas públicas pendente do interesse do gestor em efetivá-las.

Questões pontuais como trânsito e transporte coletivo, por exemplo, tem apresentado, segundo os gestores, bons resultados. Neste sentido comenta o gestor de Araucária:

Na verdade, veio pela URBS, muito mais pela URBS. A nossa CMTC – Coordenadoria Municipal de Transportes Coletivos, trata diretamente com a URBS. Primeiro discutimos e fizemos um plano para a integração, fazer uma integração diferente da que tem hoje, mas isso nós nunca discutimos com a COMEC, ela não tem essa presença, eles são figurativos mesmo. Eles são órgão político, o que é muito ruim. Não é um órgão técnico, é um órgão político. Tinha que ser um misto, uma mescla. Na verdade, tinha que ser tudo técnico, mas é misto porque a gente vive de eleição, mas se não fosse isso, tinha que ser todo mundo técnico.

A experiência desenvolvida entre as gestões para que se desenvolva de forma integrada, demanda ainda o reconhecimento à condição de igualdade dos entes municipais, pois nos processos atuais as cidades de maior capacidade econômica e populacional, tem também, via de regra, melhores condições de

influenciar e direcionar decisões políticas à seu favor, tornando-se fator de distanciamento entre os municípios.

Este ambiente de disputa é denunciado nos temas candentes da RMC, como o tema dos resíduos sólidos, da própria preservação da água e das políticas habitacionais providas dos governos estadual e federal, uma vez que enquanto capital Curitiba acaba por captar fatias proporcionalmente maiores de recursos.

Ainda na temática habitacional, a política da SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano, do Governo Estadual também financia investimentos nos municípios, que por sua vez, para obter recursos necessitam atender e submeter seus planos e projetos as avaliações técnicas de suas instâncias, condicionando e direcionando as políticas locais.

4.6 Gestão ambiental urbana: limites e potencialidades para o desenvolvimento urbano sustentável

Num processo de aprendizagem de interdisciplinaridade o propósito preliminar deve estabelecer as conexões entre atores e entre saberes, para num processo de troca, edificar novos laços de alimentação do saber que permita re-significar a relação do homem com a natureza. Uma relação que tem-se caracterizado como de consumo, de sujeito e objeto, e pior, o atual momento histórico aponta para a incapacidade do planeta de suportar tal postura.

Esta realidade nos interpela para a construção de um novo paradigma para a humanidade, o paradigma da sustentabilidade coloca-se como desafio para passar da concepção teórica para adotar práticas de sustentabilidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável trazido para o debate mundial já nas décadas de 1980, Nosso Futuro Comum, 1990, Agenda 21, aponta no seu núcleo principal, para a crise de antropocentrismo que aniquila a capacidade do planeta de renovação de seus estoques naturais, dos bens necessários a vida humana. Estabelece o referido conceito: A Humanidade tem a capacidade de atingir o desenvolvimento sustentável, ou seja, de atender as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender as próprias necessidades.

Mais do que uma conceituação teórica, a definição exorta para novas condutas éticas e morais frente a atual crise socioambiental. O conceito e a

necessidade de adotarmos a sustentabilidade como novo paradigma parece estar claro. Entretanto, faz-se necessário adotar condutas operacionais de sustentabilidade, tanto no campo das condutas individuais, quanto nas políticas públicas.

Trata-se pois, de uma crise de condutas. Impõem-se a necessidade de compreender a dinâmica da vida e respeitar cada ecossistema, adotando novos padrões e estilos de vida, de atividades econômicas e negócios, estruturas e tecnologias que respeitem a capacidade da meio natural de manter a vida.

Capra (2002) lembra que a capacidade de compreender as dinâmicas dos ecossistemas e conectar-se a eles, equivale a capacidade de re-conectar a humanidade com a teia da vida. Refere o autor que a consciência ecológica é espiritual em sua essência mais profunda e que o conceito de espírito humano é entendido como o modo de consciência no qual o indivíduo se sente conectado ao cosmo como um todo.

Há na dimensão paradigmática a necessidade de mudar o pensamento, uma revisão de fundo. As consequências de uma mudança neste sentido, impõem mudanças pragmáticas na atual proposta de conhecimento fragmentado, dividido, compartimentado, conforme refere Morin (2000) necessitando substituir por um conhecimento referenciado no contexto planetário, cada dia mais multidisciplinar, transversal, multidimensional, transnacional, global.

Leff (2001) alerta a atual crise do conhecimento como uma crise da forma de produção tecnicista, fragmentada e reducionista do moderno conhecimento científico, fundamentado em verdades absolutas. E refere o autor que se a atual crise do conhecimento está revelada na crise ambiental, a sociedade atual como um todo, caminha para uma crise de identidade. Assim, Leff (2001) anuncia a necessidade de novos saberes – Saber Ambiental – cujas externalidades seriam orientadas por uma nova racionalidade, orientada por princípios da democracia ambiental, da equidade social, econômica e cultural.

Este novo conhecimento demarca um processo de uma sociedade renovada, regida por princípios de uma gestão ambiental aberta ao diálogo de saberes, a diversidade cultural e a solidariedade universal.

[...] o reencantamento da vida com o infinito que abre a relação de outridade; a passagem da indiferença quanto à natureza e ao ser para a retomada dos sentidos, dos mundos de vida a partir do encontro entre seres

e saberes nas suas diferenças. Mais do que aprender a viver num mundo inseguro pela iminência do caos e da incerteza, é a reinserção da vida no enigma indecifrável da existência humana. (LEFF, 2006, p.365).

Cabe, entretanto, construir as respostas que permitam visualizar as condições de possibilidade de viabilizar o saber ambiental, a conversão proposta por Leff, ou seja, construir a racionalidade ambiental no mundo da vida.

Segundo o autor a crise ambiental é gerada pelo desconhecimento do real – a exclusão da natureza, a marginalização da cultura, o extermínio do outro, a anulação da diferença -, pela unidade, sistemicidade e homologação das ciências. Refere ainda que a problemática ambiental é efeito produzido pela racionalidade formal, instrumental e econômica como formas de conhecimento e seu desejo de dominação, controle, eficácia e economicização do mundo (LEFF, 2006).

Leff (2006, p. 486) destaca porém que a racionalidade ambiental não é a “ecologização do pensamento”, nem um conjunto de normas e instrumentos para o controle da natureza e da sociedade, para uma eficaz administração do meio ambiente. A racionalidade ambiental orienta para uma práxis que subverte os princípios da racionalidade teórica e instrumental da modernidade, neste sentido a racionalidade ambiental se coloca como uma razão desconstrutora da racionalidade da modernidade.

Por outro lado o autor entende que o futuro sustentável resulta de uma construção social que emerge da “tensão produtiva do encontro de seres e do diálogo de saberes, que questiona o império de uma racionalidade coisificadora e objetivadora, a mercantilização da natureza e a economização do mundo.” (LEFF, 2006, p. 389).

Retomando os princípios do ecodesenvolvimento, a sustentabilidade acontece no espaço de intersecção entre a formação social e cultural, a natureza e seus ecossistemas e a gestão realizada pela comunidade.

Se por um lado os conflitos resultam da relação equivocada do homem com a natureza, é também neste espaço que se torna possível a construção do desenvolvimento sustentável.

Neste campo de reflexão da gestão sustentável, o campo social incorpora como princípios de sustentabilidade, a construção de espaços e sujeitos autônomos e orienta as ações sociais, pela autogestão, pela democracia, pela equidade e participação. Amplia-se o conceito de sustentabilidade focado no conservacionismo

ou no biocentrismo, para alcançar o conjunto de direitos sociais, incluídos desde o acesso aos serviços básicos de saúde, educação, moradia, entre tantos outros, mas incorporando a apropriação da natureza como diferencial para a sustentabilidade.

Na passagem da compreensão interdisciplinar do meio ambiente urbano, na ausência de uma visão holística do espaço urbano, recaem as responsabilidades sobre os campos que atuam diretamente como responsáveis pelo ambiente urbano, como é o caso de algumas categorias técnicas, especialmente engenharias e no campo da gestão pública, atribuindo aos setores públicos responsáveis por serviços como saneamento, coleta de resíduos, a responsabilidade quase que exclusiva pelos graves problemas ambientais. Inclusive a participação social, muitas vezes vista de forma reducionista, apenas como espaço de pressão social para alcançar serviços básicos com maior celeridade.

A gestão diferenciada necessita considerar que a totalidade da sociedade, se adapta ao espaço natural, mas que sobre ele atua, modificando-o.

A análise da dinâmica da problemática ambiental urbana na perspectiva do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, incorpora três instâncias distintas, sendo uma instância natural, outra humano/social e a terceira a instância construída.

O documento (1997) destaca ainda um conjunto de campos que exercem pressão sobre o ambiente urbano, dentre os quais, os inadequados estilos de desenvolvimento que se busca aplicar nos países, as desigualdades de acesso aos serviços, investimentos e empregos, as próprias condições do ambiente natural, a má localização de atividades econômicas, a não previsão de serviços adequados, o crescimento demográfico, a ausência de políticas públicas para a infra-estrutura e lazer assim como para o planejamento local e a inércia dos governos frente a especulação imobiliária.

Tais pressões trazem:

- a) distintas amenazas para la calidad de vida: agotamiento y deterioro de los recursos ambientales – ya sean humanos, naturales y contruidos -, pérdida de tierras fértiles, cambios climáticos, etc.;
- b) una situación de insalubridad y desnutrición permanente para la mayoría de la población y de incomodidad e inseguridad para toda la ciudadanía (precariedad de viviendas, servicios y recursos naturales, hacinamiento forzado de las mayorías, acumulación exagerada de recursos y expansión territorial indiscriminada por parte de las minorías);
- c) otros riesgos derivados del metabolismo lineal y del desordenamiento urbano, tales como contaminación ambiental en todos los órdenes:

atmosférica, visual, acuática, de suelo, auditiva, etc., provenientes de un derroche energético, de una expectativa de producción de desechos domésticos e emanaciones industriales de la congestión vial, etc.) (PNUD, 1997, p. 65).

Pensar ações no espaço intra-metropolitano aprofunda os desafios. Os problemas referidos pelo documento do PNUD, também se tornam mais complexos, porquanto há diferentes escalas de produção dos problemas, pois alguns deles são produzidos no local, município ou região implicada, outros são produzidos em escala municipal mas de impacto mais amplo, e ainda, outros problemas são gerados fora da cidade ou região e tem repercussão no local.

No mesmo sentido, haverá ações que demandam a articulação em diferentes níveis de governos para a proposição de políticas que efetivamente alcancem a raiz dos problemas. Casos como a habitação, o desemprego, que via de regra dependem de conjunturas nacionais e internacionais, mas que produz um impacto muito claro no espaço local. Neste sentido as políticas públicas impõem uma articulação intergovernamental para produzir um bom impacto, pois a dimensão local é insuficiente para solução efetiva dos problemas, pois como se refere, em grande medida são produzidos em outras escalas.

Metodologicamente a proposição do PNUD inclui duas etapas fundamentais, sendo a primeira consistindo numa profunda e ampla mobilização do conjunto de atores sociais envolvidos, identificando também os graus de responsabilidades frente aos problemas e, como segunda etapa, elaborar um diagnóstico urbano ambiental participativo, definindo medidas de curto médio e longo prazos para solucionar, prevenir ou reverter os problemas ambientais. (PNUD, 1997, livre tradução do autor).

Ainda na dimensão da cidade sustentável, justa e democrática, o documento recomenda a adoção de alguns princípios fundamentais definidos na Eco 92, no Rio de Janeiro, que retomamos:

- a) Direito à cidadania, entendido como participação dos habitantes da cidade na definição de seus destinos. Incluídos o direito à terra, aos meios básicos de comunicação, a liberdade de organização e o respeito às minorias, bem como a pluralidade étnica, sexual e cultural;

- b) Gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar a cidade, submetendo-a ao controle e participação da sociedade civil;
- c) Função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade (Agenda 21, 2004).

Em síntese, observa o documento que não há uma fórmula de validade universal para a construção de cidades sustentáveis, mas a necessidade de viabilizar processos de gestão ambiental que respeitem o equilíbrio na relação sociedade e natureza, gerando relações sociais justas, com a situação desejável, com a mitigação e minimização dos danos ambientais e a melhoria da qualidade de vida da população.

Para atingir tais metas propõe, aprofundar os fundamentos conceituais que explicam a problematização do ambiente urbano, incorporar no diagnóstico participativo, as diferentes visões do ambiente, identificando a necessidade de mudança, das estruturas de poder, incluindo a recuperação dos valores humanos, que permitam uma convivência com maior justiça social e equilíbrio ecológico, ou seja, realize a justiça ambiental.

Outro eixo apontado pelo PNUD é a capacidade de diálogo das diferentes compreensões sobre a problemática ambiental, amadurecendo a visão sobre meio ambiente, muitas vezes excessivamente física. Significa superar visões exclusivamente técnicas, pois se necessita responder as necessidades sociais para que tenha efeito duradouro, lembrando que as ações locais sempre possuem variáveis de índole política, econômica, ecológica e cultural.

Desenvolver uma compreensão da realidade numa perspectiva holística e integradora. Pensar e trabalhar no campo ambiental supõem a construção e o desenvolvimento de uma nova racionalidade e uma revisão da teoria e da práxis social, para compreender a origem, as manifestações e as implicações da dinâmica social e das relações e inter-relações entre o natural, o social e o construído.

As análises ambientais exigem sempre a compreensão de que o ambiente é resultado da utilização da natureza e das estruturas construídas por uma sociedade.

Por derradeiro, o propósito da construção de cidades sustentáveis consiste especialmente na adoção de novos paradigmas de desenvolvimento. A realidade

nos apresenta no Brasil e na América Latina de maneira geral, realidades complexas, que demandam análise ampla, superando os conhecimentos fragmentados e os campos isolados. A sustentabilidade da cidade verde da adoção de saberes interdisciplinares, de práticas multitorais cidadãs e soluções multitemáticas, notadamente na relação triangular que inclui aspectos de gestão pública, aspectos naturais e aspectos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento sustentável no debate urbano emerge como uma questão chave nas últimas décadas. O acelerado processo de urbanização, impulsionado principalmente pelo processo de industrialização e pelas forças de mercado, produziu um conjunto de fatores preocupantes para a qualidade de vida nas cidades, impactando negativamente aspectos sociais e aspectos ambientais.

As cidades, fragmentadas, produzem favelados aos milhares. Loteamentos irregulares e clandestinos, assentamentos informais inadequados para o desenvolvimento de condições urbanísticas e ambientais têm sua situação agravada pela inépcia dos poderes públicos. Revela-se um quadro de segregação territorial e ambiental e de exclusão socioeconômica, manifesta também nas iniquidades do acesso à riqueza e a renda.

Problemas chave são identificados como, perda da qualidade do ar, ruídos, tráfego intenso de automóveis, descontrolada produção de resíduos, qualidade habitacional precária, problemas com a qualidade das áreas verdes e espaços livres e de convivência. Resultados preocupantes num quadro de pobreza, miséria, violência, que impacta negativamente o meio ambiente, a qualidade de vida e a cidadania.

Frente este quadro de conflitos socioambientais, impõem-se uma urgente necessidade de recorrer aos princípios do desenvolvimento sustentável, da preservação ambiental, como parte integrante de um novo planejamento territorial. A exigência de cuidar do ambiente urbano, no sentido de criar cidades sustentáveis tornou-se assim, um dos maiores desafios da vida urbana neste globalizado início de século XXI.

A sustentabilidade urbana demanda, pois rever os métodos e os conceitos até então utilizados, avançando para além dos temas ambientais e naturais transpostos para o espaço urbano, para adotar uma nova dinâmica, a própria sustentabilidade, cujas relações transcendem o espaço local, alcançando o regional e o global. Igualmente o campo social, ressurgirá como um processo permanente e flexível, capaz de incorporar a complexidade das relações socioeconômicas existentes.

A internacionalmente celebrada Curitiba, pela sua tradição em planejar, pela sua prioritária agenda ambiental e de investimentos no transporte coletivo, também apresenta seqüelas do atual processo de urbanização brasileira. Os impactos da

situação concreta analisada nesta tese, abrangendo o espaço natural, sua ocupação, e as gestões locais e regionais implicadas, a partir da região sudoeste de Curitiba, de parcelas dos municípios de Campo Largo e Araucária, expressam profundos conflitos socioambientais. Essa outra Curitiba que demanda revisões dos métodos de gestão e de desenvolvimento das políticas públicas na dinâmica metropolitana, não faculta aos municípios realizar políticas independentes.

A Curitiba carente, impõem a necessidade de ações direcionadas aos cidadãos excluídos. A Curitiba desenvolvida não distribui de forma equitativa suas riquezas. A vulnerabilidade socioambiental e os riscos são enfrentados de forma desigual e, portanto, injusta. A equidade e a justiça socioambiental demandam também a distribuição justa dos riscos e da vulnerabilidade, de forma que as políticas públicas sejam fonte de produção de maior igualdade material, como bem maior da cidadania e da democracia.

É perceptível que a malha urbana metropolitana, não pode mais ser apenas soma de municípios, mas que se impõem novas leituras e novas práticas na gestão local e regional. Todavia, temos realidades territoriais delimitadas e por isso, limitadas. Delimitadas pela legislação enquanto entes federados, centrados no “local” por gestões que estabelecem disputas ao invés de parcerias de co-gestão.

No caso da Região Metropolitana de Curitiba, conforme lembra Schussel (2006) *“há um quadro de ausência de políticas e planos regionais de caráter metropolitano, que aprofunda os desníveis de qualidade de vida entre as cidades pólo e as cidades periféricas, enfraquecendo os esforços isolados dos municípios em minimizar o problema”*. E segue a mesma autora, referindo-se a Curitiba e a relação com os demais municípios da RMC, *“...é emblemático, uma vez que, enquanto o município apresenta indicadores sociais e econômicos que o colocam numa posição de destaque entre as metrópoles nacionais, as condições de vida da população metropolitana se deterioram progressivamente”*.

Certamente um dos caminhos a percorrer, é a aproximação entre municípios, articulando políticas e fortalecendo compromissos com temas comuns, como forma de melhorar a efetividade das políticas públicas no espaço local e regional. Entretanto as manifestações registradas pelos gestores apontam para concorrências e disputas entre os diferentes municípios e diferentes esferas de governos.

No caso de Curitiba, o Município e o Governo do Estado contam com órgãos como o IPPUC, o IPARDES, o IAP, a COMEC, além de outros, que realizam um

trabalho técnico contínuo e sério de diagnóstico da realidade e elaboração de novas propostas e projetos, objetivando dar sustentação às políticas públicas implantadas pelos executivos. Todavia, não têm sido suficientes, dadas as dimensões, a diversidade e a complexidade dos problemas. Por certo que as dificuldades seriam muito maiores sem o trabalho destes órgãos, todavia carece de integração entre os poderes públicos locais e referidos órgãos, para tornar as políticas mais efetivas.

Não se trata apenas da necessidade de produção de normas, planos, projetos no campo teórico e técnico, pois há profusão destes. Há suficiência destes instrumentos, mas há uma profunda ineficiência na sua aplicação, resultando em flagrante ineficácia social dos mesmos.

Este conjunto de elementos de análise da gestão urbano-metropolitana evidenciam a importância e a necessidade de realização de políticas interinstitucionais e intergovernamentais, como condição *sine qua non* para a obtenção de bons resultados.

As relações percebidas na pesquisa, denotam a inexistência, por parte dos gestores, da compreensão quanto a necessidade de desenvolver políticas conectadas na dimensão metropolitana. A carência não se apresenta apenas no campo político, mas no campo técnico, onde não há uma compreensão de que o meio ambiente exige ações conectadas e permanentes para produzir resultados.

A preocupação situa-se no campo da gestão pública e no caráter técnico e econômico enquanto capacidade de investimento do poder público. Manifestam-se pois, profundas lacunas no que respeita a participação da sociedade na construção de alternativas mais sustentáveis para as cidades.

Há um desconhecimento referente ao potencial mobilizador e transformador de grande parte dos instrumentos legais disponíveis. Explícito no caso da Agenda 21, pois apesar de conhecer a metodologia proposta e suas temáticas, não é utilizada como instrumento de educação ambiental, de releitura das cidades e da realidade, e, tampouco, como instrumento de estímulo a participação e comprometimento social, desenvolvendo processos de fortalecimento da democracia e da construção da cidadania. Uma cidadania que produz um cidadão ativo, que chama prá si o direito de decidir, pela sua própria capacidade enquanto sujeito, parte do grupo social com quem convive.

Não haverá um padrão de vida que estabeleça a cidade ideal, ou a cidade sustentável enquanto modelo a ser aplicado, mas caminhos que permitem alcançar

situações que tornem nossas cidades mais sustentáveis. Neste sentido o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, informando o cidadão e estabelecendo parcerias, gera no cidadão, interesse crescente em participar dos espaços públicos, e permite a construção de gestões e comunidades mais democráticas e pautadas por uma lógica de sustentabilidade. É preciso, pois, que também o indivíduo tenha um comprometimento ético, responsável e solidário com o outro e com o meio ambiente.

O mérito de pesquisar uma situação metropolitana real, com inúmeras situações irregulares de uma área de manancial, evidenciou que as dinâmicas sociais e os impactos ambientais necessitam de uma análise que contemple as suas complexidades e inter-relações, conforme lembra o PNUD (1997).

Desenvolver uma compreensão da realidade, desde uma perspectiva holística e integradora, para poder formular projetos alternativos de construção social, entendendo o valor ambiental, não apenas como algo agregado ao tema social, senão que, criar uma nova racionalidade, revisando a teoria e a práxis social, capaz de compreender a inter-relação indissociável, entre o meio natural, o humano e o construído.

Esta dinâmica social impõe que se promova uma mudança substantiva nas concepções e propostas sempre estanques das cidades, para leituras e propostas dinâmicas, como propõem Mendonça (2004a) “para tomar a cidade de um ponto de vista mais interativo, amplo, conjuntivo e holístico, afinal o urbano é, por natureza, um campo inter-multi-transdisciplinar”.

Esta análise somente é possível de realização mediante um permanente exercício de interdisciplinaridade.

Morin (2000) lembra que não existem apenas inovações e criações, mas também destruições. Uma das maiores dificuldades na construção de novos saberes interdisciplinares reside na traumática ruptura necessária, dos saberes técnicos produzidos pelo conhecimento moderno e a adoção de novas referências, não de substituição dos métodos das certezas tradicionais, por outras novas certezas. Segundo este autor, “*é nas certezas doutrinárias, dogmáticas e intolerantes que se encontram as piores ilusões.*” O desafio é de enfrentamento deste momento de incertezas e de “ânsia” por novas certezas. A necessidade que se impõe reside em aprender a enfrentar as incertezas em meio ao propósito interdisciplinar.

Com referência à hipótese norteadora da pesquisa, os postulados teóricos e as informações documentais e de campo, estabeleceram-se conexões evidentes que corroboram com os indicativos. As manifestações dos gestores evidenciam que há um profundo fosso entre os espaços de decisão com relação às políticas públicas e a busca do envolvimento efetivo da comunidade em tais deliberações. As poucas situações em que ocorrem ações com envolvimento direto da comunidade, os pleitos se tornam efetivos, conforme apontam as entrevistas.

De outra banda, as dificuldades de gerar processos participativos recebem explicações evasivas e superficiais, como a distância, o tempo despendido, a demora nos processos, a falta de interesse da comunidade, entre outras. Em regra, respostas evasivas e disfarçadas, para justificar a concentração do poder e o controle de investimentos.

Na dimensão supra local, carecem de legitimidade e de efetividade as estruturas existentes, o que demandaria quiçá, uma nova dimensão governamental com poderes de legislar e definir investimentos, porquanto as atuais instâncias de caráter regional vinculam-se aos interesses político-partidários de instâncias superiores e inferiores.

Reforça-se a aposta de que havendo vínculos entre cidadãos e gestores estabelecem-se laços de co-responsabilidade com a efetivação das ações, o que resta demonstrado também no processo de assentamento dos moradores da APA para o novo local, onde os moradores a mais de três anos, controlam e impedem, o surgimento de novas ocupações irregulares. Neste caso o interesse dos moradores é objetivo: a nova moradia. Por seu turno, também está implícito o compromisso assumido entre gestores e moradores.

É preciso destacar que as heranças históricas das políticas públicas caracterizadas pelo clientelismo e pelo paternalismo, colocavam a gestão pública como o “balcão de favores” ao qual o cidadão se dirige para que lhe seja realizado determinado “favor”. A sustentabilidade não é um processo ofertado, senão um processo que inclui novos atores. No espaço local, a participação se constitui em fator decisivo para a sustentabilidade e gera cidadania.

No campo teórico, os propósitos do Estado Democrático de Direito, o Direito entendido como a legalidade não tem sido eficiente para garantir a igualdade material aos cidadãos. FERNANDES (2008) afirma que “...no Brasil e nos países em que o modelo de crescimento urbano e econômico é semelhante ao brasileiro, a

ilegalidade não é mais e exceção: é a regra. (...) o ilegal é a maneira por excelência, de organização da sociedade hoje, o que coloca em cheque a própria ordem jurídica”. O autor critica ainda a tradição portuguesa de achar que a lei resolve todos os conflitos, sendo que “muitas vezes os conflitos são criados pela própria lei”. E propõem ele, que devemos pensar a lei, mas como processo político e menos como instrumento de ir a solucionar os problemas.

Ainda neste sentido, cabe lutar pela eficácia social da ordem jurídico-urbanista existente, como condição para efetivação da justiça social, da inclusão social e o desenvolvimento sustentável, colocando-se como imperativo para a democracia no Brasil, enquanto aos brasileiros cabe fazer valer o novel Estatuto da Cidade, de maneira especial, no que respeita as diretrizes da gestão democrática da cidade.

A garantia do direito à cidade, sintetiza a forma superior de acesso aos demais direitos que edificam a cidadania contemporânea, a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, a justiça social, a sustentabilidade.

A cidade inclusiva, precisa recompor os princípios democráticos, adotando-os como método de gestão e ressignificar o homem como bem maior a ser plenamente realizado no conjunto dos direitos humanos. A utopia da cidade democrática de Vainer (2003), para ele o desafio democrático, sugere a mudança metodológica da busca por modelos, pela busca da cidade democrática que pensa e cuida das pessoas e as pessoas cuidam da cidade, resgatando o valor da solidariedade entre os cidadãos como referência. Uma construção que é coletiva, uma construção especialmente daqueles que acreditam que uma lógica de organizar e viver com dignidade nas cidades é possível e viável.

Ainda sobre o tema da inclusão e da participação dos cidadãos no espaço local, a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento das Cidades realizada em Porto Alegre em 2008, destaca que “a simples noção de uma política de desenvolvimento urbano sustentável implica a solidariedade ativa de gerações e classes sociais. Redes e parcerias que unam governos, organizações, sociedade civil, autoridades locais, setor privado e mídia contribuem para mudar a mentalidade das pessoas e a traduzir conceitos em objetivos e ações”. (UNESCO, 2008).

O debate acerca dos conflitos socioambientais remete hoje necessariamente ao direito das pessoas de ter acesso aos bens mais elementares para a qualidade da vida humana, em dimensões territoriais planetárias. O acesso a água, ao

saneamento, juntamente com o direito à educação, temas multiculturais e de gênero, a urgência de acabar com a fome e a miséria no mundo, entre outros temas, estão no foco do desenvolvimento sustentável, vinculadas a bandeiras como a solidariedade universal, que suplanta fronteiras, como a desafiadora e prioritária agenda de metas para o milênio. Assim, a solidariedade universal, é uma agenda concreta e não apenas proposição teórica. Ao mesmo tempo, a necessidade universal do atual momento histórico, impõe urgência a esta agenda de metas para o milênio.

Finalmente, frente ao atual quadro de conflitos socioambientais que se acumulam e que estão a exigir mudanças estruturais nas cidades, e mais claramente nas metrópoles, bem como, sua estruturação produtiva e reprodutiva, o propósito é de enfrentamento e superação dos conflitos, sem ignorá-los, mas também sem justificar através deles a impossibilidade de ser utópicos de repensar os processos de urbanização, reposicionando valores, onde o homem e a qualidade de vida compõem o centro do processo no modelo de desenvolvimento, enquanto o respeito ao meio ambiente proporcione equilíbrio na relação do homem com a natureza.

Pensar as maneiras de superação das iniquidades não é tarefa técnica, tampouco administrativa ou um negócio, ao contrário, trata-se de reconstruir sujeitos cidadãos participantes da cidade, artífices de seu habitat, titulares do presente e do futuro.

Reputamos que o planejamento urbano deva assumir uma nova postura frente ao impositivo fenômeno da globalização e por decorrência da discussão mundial que imprime novos princípios a serem seguidos pelos Estados-Nações, sobretudo, o desenvolvimento sustentável e a gestão democrática, consolidados na Agenda 21 e na Agenda HABITAT, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Entendemos que o planejamento urbano, em especial, o Plano Diretor, sintetiza as perspectivas apontadas no decorrer de nosso trabalho, ou seja, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo esta orientar-se obrigatoriamente pelos princípios do desenvolvimento sustentável e a gestão democrática, que informarão os princípios constitucionais para um novo direito urbanístico. D'entre estes princípios, destacamos: a) a função social ambiental da propriedade; b) a política urbana como uma função – obrigatoriedade do planejamento e; c) justa distribuição do ônus decorrente dos processos de urbanização.

Como se buscou afirmar, a política de desenvolvimento urbano, que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população das cidades, especialmente a mais pobre, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, e de maneira especial, com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Admitir que o desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano, significa a compatibilidade constitucional entre o desenvolvimento urbano, previsto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, como o artigo 225 da mesma Constituição, que assegura o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este é, por excelência, o fundamento do Direito à cidade sustentável.

Frente ao exposto, para garantir o exercício do direito à cidade sustentável, entendemos que uma política de desenvolvimento urbano deve referenciar-se em princípios focados nas diretrizes do equilíbrio ecológico, da justiça social e da eficiência econômica, buscando: a) assegurar o respeito aos direitos humanos tornando-os efetivos; b) adotar medidas para proteger o meio ambiente natural e o construído, de modo a garantir o cumprimento da função social ambiental da propriedade na cidade; c) incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição justa da riqueza; d) combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais como saúde, educação, habitação; e) democratizar o Estado, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões.

Enfim, cabe integramos o princípio do desenvolvimento sustentável e a participação popular na configuração de um novo direito que é o direito à cidade sustentável, que só se configurará quando os sujeitos participantes dos processos decisórios referentes aos conflitos socioambientais urbanos, colocarem como referência de suas práticas discursivas, a formulação do planejamento urbano, os princípios do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henry (Coord.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação FORD, 2004a.

_____. **Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas**. In: HERCULANO et al (Coord.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação FORD, 2004b.

_____. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004c.

AGENDA 21 brasileira: resultados da consulta nacional/Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

ALVES, H. P. F. **Anais do XI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)**. Salvador-BA, maio 2005.

A REGIÃO desejada. Etapa de Planejamento. Disponível em: <<http://ippucnet.ippuc.org.br/Planos Regionais>>. Acesso em: 22 abr. 2009.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; VIEIRA, João Telmo e (Orgs.) **Ecodireito: o direito ambiental numa perspectiva sistêmico-complexa**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

ARRUDA, José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. 9. ed. rev. São Paulo, Ática, 1978.

BASE de Dados IPPUC, 2004. Disponível em: <www.ippuc.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2009.

BAUDRILLARD, Jean. **A transparência do mal: ensaio sobre os fenômenos extremos**. Campinas: Papirus, 1990.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Madrid: Paidós, 1998.

_____. **La sociedad del riesgo global.** Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002

BENKO, Georges. **Mundialização da economia, metropolização do mundo.** Revista do Departamento de Geografia, 15, 2002.

BLAIKIE et al. **At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.** 2. ed. London; New York: Routledge, 1994.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução e Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992a.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política.** 5. ed. Brasília: UnB, 2001. v. 1, 2.

BODART, Patric, COSTA GUERRA, Eliana. **Gestão municipal e governabilidade participativa. Oito consultas em municípios brasileiros. Discussão e reflexão a partir das práticas e dos aprendizados dos atores locais.** Programa de Gestão Urbana, Quito, 2002. (Caderno de Trabalho 98)

BONETI, L. **O silêncio das águas.** Políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos.** Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Lei nº 9.433/97,** de 08 janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos que instituiu também o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L9433cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 14/73,** de 08 de junho de 1973. Dispõe sobre a criação das regiões metropolitanas brasileiras. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br>> Acesso em: 14 abr. 2009.

_____. Ministério da Saúde. Cadernos de Saúde Pública (CSP) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. **Iniquidades em saúde no Brasil.** 1ª Reunião da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), Brasília; 2006.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Estatuto da Cidade.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001a. Disponível em: <www.ministeriodacidade.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2009.

_____. **Estatuto da Cidade:** Guia para implantação pelos municípios e cidadãos. Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais de política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001b.

_____. Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. 1.ed. Brasília, 2001c.

BRAUN, Ricardo. **Desenvolvimento ao ponto sustentável:** novos paradigmas ambientais. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRUNDTLAND, Relatório. **Nosso futuro comum** – Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; 1990.

CABANNES, Yves. **Red URB-AL:** documento base. Presupuesto participativo Y finanzas locales. Segunda version ampliada. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, Mimeo, 2005.

CAMPOS, Gastão V. Um método para análise e co-gestão de coletivos. São Paulo: Hucitec, 2000.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta prohibida:** una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado. Madrid: Trotta, 1997.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas:** ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2003.

_____. **A teia da vida:** uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eichmber. São Paulo: Cultrix, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado constitucional.** Cadernos democráticos. Lisboa: Gradiva, 1999.

_____. “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.) **Estado de direito ambiental:** tendências. Aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 3-16.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. **A (re)produção do espaço urbano.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

_____. **Espaço e indústria.** São Paulo: Contexto, 2001.

CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável:** utopia ou realidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CARTA da Terra. Disponível em: <<http://mma.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

CASTELLS, Manuel. **La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional**. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

_____. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.

_____. **O poder da identidade**. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000c.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto/3: o mundo fragmentado**. Tradução de Rosa Maria Boaventura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos a sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

_____. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CHOAY, F. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

COMEC. Disponível em: <www.comec.pr.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2009.

COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CURITIBA em dados. Banco de dados de Curitiba, IPPUC, 2004. Disponível em: <www.ippuc.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Plano Diretor**. O planejamento urbano de Curitiba. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2004.

DAVIDOVICH, F. A volta da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L. C. (Org.). **Metrópole, entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo/Rio de Janeiro: Fase/ed. Perseu Abramo/Observatório, 2004. p. 197-229.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004.

DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno sobre ética e intervenção do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1997. Conferir título do livro

_____. **Charme da exclusão social**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos**. Campinas/SP: Papyrus, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

ERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996.

FARIA, José Eduardo. Estado, sociedade e direito. In: FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rolf. **Qual o futuro dos direitos?** Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____. Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, Francisco. **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Título do capítulo In: ASCHER, François. **Métropolisation et métapolis, Métapolis ou l'avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995. p. 14-40.

_____; MOURA, Rosa. Regiões metropolitanas e metrópoles. reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades. **RAEGA**, Curitiba: Ed: da UFPR, n. 5, p 27-46, 2001.

FLORIANI, Dimas. Educação ambiental, epistemologia e metodologias. Curitiba: Vicentina, 2003.

_____. Conhecimento, meio ambiente e globalização. Curitiba: Juruá, 2004.

FISCHER, Tânia. A cidade como teia organizacional. Inovações, continuidades e ressonâncias culturais. Salvador da Bahia, Puzzle. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Unicamp, 2001.

FRAGA, Jesús Jordano. "El derecho ambiental del siglo XXI". In: **Revista de Direito Ambiental**, ano 9, v. 36, p. 211, p. 208-232, out./dez. 2004.

GEVAERD FILHO, Jair Lima. **O estudo de impacto ambiental e o passivo ambiental da empresa**. Curitiba, 1995. 188p. Dissertação (Mestrado em Direito Privado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1995.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991. 177p.

GIDDENS, A.; LASH, Scott; BECK, U. **Modernização reflexiva**. São Paulo: Unesp, 1997.

_____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Modernidade e identidade**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999

GODOI, Christiane K. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. México: UNAM, 2001.

HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**. Tradução de Ana Maria Bernardo et al. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. As questões estruturais do planejamento metropolitano. In : **Metrópolis em Revista - COMEC – Diálogos Metropolitanos**, Curitiba, v. 4, n.1, 2002.

HARDT, Carlos. **Gestão Metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado, MADE/UFPR, Curitiba, 2004.

HERCULANO et. al (Coord.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação FORD, 2004.

HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em estudos sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HILHORST, D. Complexity and diversity: unloking social domains of disaster response. In: BANKOFF, G.; FRERKS, G.; HILHORST, D. **Mapping vulnerability: disasters, development & people**. London: Earthscan, 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Lisboa: Presença, 2008.

HOFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOGAN, Daniel. **Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável**. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n. 31, 1993.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles; FRACO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IANNI, Otávio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau. **Desafios da globalização**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

IANNI, Octavio; DOWBOR, Ladislau; RESENDE, Paulo Edgar A. (Orgs.). **Desafios da globalização**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

IBGE, 2000, 2001, 2004, 2007 . Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – Curitiba 2004
Disponível em: <www.ippuc.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2009.

JACOBI, Pedro (Coord.). Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública -RAP**; Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 42-68, 2000.

_____. **Cidade e meio ambiente**: percepções e práticas em São Paulo. São Paulo: Annablume, 2006a.

_____. **Inovação no campo da gestão pública local**. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

JONAS, Hans, **El principio responsabilidad**: ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o papel do Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção Questões da Nossa Época; V. 64).

_____. **O desafio da exclusão**. Para uma gestão social eficiente. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **Desigualdade na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Más ética más desarrollo**. Buenos Aires: Temas Grupo, 2008.

LE CORBUSIER, Vicent Fréal. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de: Lúcia M. E. Orth. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Aventuras da epistemologia ambiental**: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Tradução de Glória Maria Vargas. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999a.

_____. **A cidade do capital**. Tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&H, 1999b.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LIEBER, R. R.; LIEBER, S. R. Debate. In: MINAYO, M. C. S.; CARVALHO .A M. (Org). **Saúde e ambiente sustentável**: estreitando os nós. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 69-103.

LIMA, Cristina de Araujo. **A ocupação de área de mananciais na região metropolitana de Curitiba**: do planejamento à gestão ambiental urbana – metropolitana. 2000. 412f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) MADE/UFPR, Curitiba, 2000.

_____. A ocupação urbana em área de mananciais na RMC – Região Metropolitana de Curitiba: uma análise da evolução do parcelamento do solo nos municípios de Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais. In: MENDONÇA, Francisco. **Cidade, ambiente e desenvolvimento**. Curitiba: UFPR, 2004. p. 77-105.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev., atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES et al. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARADOLA JR, Eduardo. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 1-15, 2004.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 153, 1996. Tomo II.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MENDONÇA, Francisco. (Org) **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Ed. UFPR, 2004a.

_____. Riscos, vulnerabilidade e abordagens socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 10, p. 140 -141, 2004b.

_____. (Org.). **Cidade, ambiente e desenvolvimento**. Curitiba: UFPR, 2004c.

MENDONÇA, F.; CASTELNOU NETO, A. Curitiba: um exemplo no caos urbano? In: **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, n. 227, p. 24-28, jun. 2006.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____ (Org.). **Pesquisa social**. Teoria, método e criatividade. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? In: **Organização e Sociedade**, n. 20, v. 8, p. 61-72, jan./abr. 2001.

MORIN, Edgar. **A religação dos saberes**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. Podemos reformar a administração pública? In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2000.

MUÑOZ, M. A. D. Resíduos, población y riesgo. Perspectivas desde las ciencias sociales para el estudio de un problema ambiental. **Série Geográfica**, Madrid, n. 5, p. 6, 1995.

_____. El análisis de la vulnerabilidad en la cartografía de riesgos tecnológicos. Algunas cuestiones conceptuales y metodológicas. **Série Geográfica**, Madrid, n. 10, p. 27-41, 2002.

_____. El tema de la vulnerabilidad en la cartografía de riesgos tecnológicos. Algunas cuestiones conceptuales y metodológicas. In: **Curso ministrado na Pós-graduação**, Doutorado em Geografia da UFPR, Curitiba, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

OLIVER-SMITH, Anthony. Theorizing vulnerability in a globalized world: a political ecological perspective. In: BANKOFF, G.; FRERKS, G.; HILHORST, D. **Mapping vulnerability: disasters, development & people**. London: Earthscan, 2004.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde, 1998. Disponível em: <www.omsbrasil.com.br>. Acesso em: 20 jan. 2009

OSÓRIO, Leticia Marques (organizadora). **Estatuto da cidade e reforma urbana**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Edit.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PEREIRA, G. Produção da cidade e degradação do ambiente: a realidade da urbanização residual. Curitiba, 2002. 229 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) Universidade Federal do Paraná.

PEREIRA, Luiz Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 2001.

PAPP, Leonardo. Tutela inibitória ambiental: considerações sobre a prevenção do ilícito ambiental. **Revista de Direitos Difusos**, v. 37, p. 39-67, Curitiba, 2006.

PNUD. Gestion ambiental urbana para Universidades de América Latina y de Caribe, 1997.

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - Nosso Futuro Comum – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PREFEITURA Municipal de Araucária, Vetrag Planejamento LTDA/2006. Disponível em:
<http://www.atontecnologia.com.br/clientes/araucaria/index.php?a=araucdados.php&b=menu_dados>. Acesso em: 26 nov. 2008.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de C. Andrade. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PESCI, Rubens. Diálogos metropolitanos, cenários internacionais em planejamento metropolitano. **Metrópolis em Revista**, Curitiba: COMEC, n. 4, p. 35, 2002.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002.

RAYNAUT, Claude. **Desenvolvimento & meio ambiente em busca da interdisciplinaridade**: pesquisas urbanas e rurais. Curitiba: UFPR, 2002. 296. p.

_____. **Meio ambiente e desenvolvimento**: construindo um novo campo do saber a partir da perspectiva interdisciplinar. Desenvolvimento e meio ambiente: interdisciplinaridade, meio ambiente e desenvolvimento: desafios e avanços do ensino e da pesquisa. Curitiba, PR: Editora UFPR, série Revistas da UFPR, n. 10, p. 21-32, 2004.

RELATÓRIO de Integração das leituras técnico-comunitárias - Secretaria Municipal de Planejamento, Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano – NPPU. Disponível em: <www.pmaraucaria.pr.gov.br> Acesso em: 11 jan. 2009.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 12.248/1998**, de 03 de agosto de 1998. Institui o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br>> Acesso em: 14 abr. 2009.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. “O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudo de casos”. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flavia Barros (Orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ROCHA, Antônio José da. **Dicionário universal da língua portuguesa**. Lisboa: Lello, 1999.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas**. Ensinando sobre o urbano e a região. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Hucitec, 1998.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI** - desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond. 2002.

SACHS, Ignacy. Outras intervenções. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; VIANNA, João Nildo (Orgs.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTANDREU, Alain. Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental. Disponível em: <<http://www.snap.gub.uy>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. **Pela mão de Alice**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, A. et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Semear outras soluções**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **O Espaço Dividido**. São Paulo: ed/USP, 2004.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **Espaço & método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997a.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In.: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

SARTRE, J P. **Questão de método**. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. Tradução de Vergílio Ferreira et al. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da dignidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEN, Amartya. Desenvolvimento com liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRES, Michel. **Hominescências: o começo de uma outra humanidade?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SILVA, Solange Teles da. "Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas". In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flavia Barros (Orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SMF - Cadastro de Liberação de Alvarás, IBGE/IPPUC – Banco de dados – 2004. Disponível em: <www.ippuc.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SOJA, Edward. Exopolis: the restructuring of urban form. In: **Postmetropolis. Critical studies of cities and regions**. Oxford: Blackwell Publishing, 2000. p. 239. Tradução livre.

SCHMID, Aloísio Leoni. **A idéia de conforto**. Curitiba: Pacto Ambiental, 2005.

SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. **A aglomeração metropolitana de Curitiba e as tendências contemporâneas do planejamento urbano**. 298f. Tese (Doutorado Meio Ambiente e Desenvolvimento) , MADE/UFPR, Curitiba, 2006.

SEABRA, Odete; CARVALHO, Mônica de; LEITE, José Corrêa. **Território e sociedade**. São Paulo. Perseu Abramo, 2000. Entrevista com Milton Santos.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

TOMADONI, Claudia. Territorio, territorialidad y región metropolitana en un marco de producción flexible. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 65-84, set. 2004.

TRIVIÑOS, Augusto. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes**. Tradução de Jaime A. Clasen e Ephraim F. Alves. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Tradução de Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006

UNESCO. A UNESCO e as Cidades: uma parceria. Brasília: UNESCO, 2008.

VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, 2003.

VALENÇA, Marcio Moraes (Org). **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. São Paulo: Garamond, 2005.

_____. **A emergência socioambiental**. São Paulo: SENAC, 2007.

VICENTINI, Yara. Teorias espaciais contemporâneas: o conceito de competitividade sistêmica e o paradigma da sustentabilidade ambiental. In: MENDONÇA, Francisco (Org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004.

VILAS, Carlos. Democratización para algunos, miseria para muchos: Notas sobre Democracia y Neoliberalismo en America Latina. In: **Contexto & Educação**, Ijuí: UNIJUÍ, ano 6, n. 24, p. 17-45, out./dez 1991.

WAINER, Anna Helen. **Legislação ambiental brasileira**. Subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

WILCHES-CHAUX, G. **Desastres, ecologismo y formación profesional**. Popayán: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 1989.

WILHEIM, Jorge. **Um olhar sobre a região metropolitana de Curitiba**. Atualizado em 1990. Disponível em: <www.IPPUC.org>. Acesso em: 20 mar. 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Acadêmica, 1995.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003.

www.prefeituracuritiba.pr.gov.br

www.ipardes.pr.gov.br

www.ibge.gov.br

www.omsbrasil.com.br

WWW.suderhsa.gov.pr.br

ANEXOS