

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
JOSÉ JULIÃO EVANGELISTA

**AS REGIÕES METROPOLITANAS COMO UNIDADES DE GESTÃO PÚBLICA E
DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

CURITIBA
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ JULIÃO EVANGELISTA

**AS REGIÕES METROPOLITANAS COMO UNIDADES DE GESTÃO PÚBLICA E
DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Trabalho de conclusão de curso ministrado pela Universidade Federal do Estado do Paraná, apresentado à banca de avaliação como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Professor Doutor Edson Luiz Peters.

CURITIBA

2011

Aos meus queridos e amados pais (in memoriam), Joaquim e Josefina, razão divina de minha existência; meus primeiros mestres no amor, na honradez e na dignidade; minhas saudades e os agradecimentos porque me trouxeram à luz.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, pelo dom da vida; aos meus filhos, irmãs, netos e sobrinhos; motivadores das minhas razões para viver, sonhar e realizar;

À minha dedicada amiga e companheira de todas as horas, Dianela do Carmo Camillo, pela sua prestigiosa ajuda e incondicional complacência comigo quando, noite adentro, eu cumpria o rigoroso cronograma laboral deste trabalho;

Ao meu orientador, Professor Doutor Edson Luiz Peters, que não mediu esforços na disponibilização de seu precioso tempo para atender-me, oportunizando condições para que eu pudesse compor esse trabalho de final de curso;

Às minhas incansáveis colaboradoras, Doutora Abigail Carneiro e à nutróloga ambiental Keyla Preus, pela dedicação espontânea e amiga, sem a qual eu não conseguiria chegar a bom termo na conclusão desta empreitada;

Aos colaboradores do IBGE, senhora Yara Araújo Siqueira e senhor José Augusto Diniz pela atenção e atendimento fidalgos a mim dispensados na pesquisa e na obtenção dos dados que ilustram o trabalho;

Aos membros da banca examinadora e aos professores do curso PECCA/UFPR pelos sábios ensinamentos a mim ministrados no decorrer do curso;

A todos os colegas do curso de pós-graduação, PECCA/UFPR, com os quais eu pude muito aprender, através das trocas de informações nos fóruns de debates, nos vídeos chats e nos encontros presenciais. Muito obrigado.

RESUMO

Indagar e responder qual a importância da Educação Ambiental na gestão política, administrativa, econômica e social com ênfase nas cidades, foi o tema a que se propôs pesquisar neste trabalho monográfico. Apesar de uma boa legislação existente, a proteger o meio ambiente, percebe-se que a sociedade brasileira ainda não teve acesso satisfatório à conscientização ambiental, aquela nascida no gradativo processo da sensibilização com fito educativo. As pesquisas baseadas nas referências bibliográficas da atualidade, obtidas em incansáveis leituras de várias obras que retratam o tema, puderam demonstrar conclusivamente a eficiência da Educação Ambiental como agente transformador dos costumes e da ética de uma população cidadina. Foi nesse propósito e com essa visão que se buscou caracterizar as regiões metropolitanas, enfatizando seus principais problemas frente às necessidades e aspirações de sua comunidade. De outro ângulo se analisou os problemas ocasionados com a má gestão do solo urbano e suas ocorrências desvantajosas para a saúde e a segurança da população. Por último, a pesquisa abordou a socialização das políticas públicas, com especial destaque para o sucesso da gestão dos consórcios públicos, mediante a priorização e implementação da prática educativa ambiental como fator decisivo do desenvolvimento sócio-econômico das regiões metropolitanas.

Palavras chave: direito urbanístico; regiões metropolitanas; educação ambiental; participação popular, consórcios públicos.

ABSTRACT

To inquire and to answer about the importance of the education to environment in political, administrative, economic and social managements focusing in cities was the research topic of this thesis. Even with a good existing legislation to protect the environment, it is clear that the Brazilian society has not had a satisfactory access to environmental awareness; the one emerged from the gradual process of awareness-raising resulting from education. Research based on references from contemporary news, obtained in tireless readings of many papers that depict the topic, have been able to demonstrate conclusively the effectiveness of environmental education as a transforming factor of morals and ethics of an urban population. In this context, we aimed to characterize the metropolitan areas, emphasizing its main problems facing needs and aspirations of its community. On a second hand, we analyzed problems caused by a poor management of urban land and its disadvantageous occurrences on health and safety of the population. Finally, this research addressed the socialization of public policies, with particular emphasis on the success of public consortia management, through the prioritization and the implementation of the educational environment as a key factor in the socio-economic development of metropolitan regions.

Key words: urban law, metropolitan areas, environmental education, popular participation, public policys.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	18
FIGURA 2 - MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	25
FIGURA 3 - MAPA DAS SUB-BACIAS DO ALTO IGUAÇU/PR.	34
FIGURA 4 - MAPA DAS REGIÕES BRASILEIRAS	37
FIGURA 5 - DESTINO DOS RESÍDUOS COLETADOS - FONTE IBGE 1995.....	47
FIGURA 6 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS REGIÕES DO BRASIL	54

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REVISÃO LITERÁRIA	11
3	MATERIAL E MÉTODOS	13
3.1	MATERIAL.....	13
3.2	MÉTODOS.....	13
4	AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	14
4.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	14
4.2	CRESCIMENTO DAS CIDADES: O FENÔMENO DA CONURBAÇÃO	16
4.3	QUESTIONAMENTOS SUPERVENIENTES À URBANIZAÇÃO.....	19
4.4	O ESTATUTO DAS CIDADES E O DISCIPLINAMENTO EDUCATIVO AMBIENTAL.....	20
5	A OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO E SUAS DECORRÊNCIAS SÓCIOAMBIENTAIS	22
5.1	ZONEAMENTO TERRITORIAL, AMBIENTAL URBANO (PLANO DIRETOR)	23
5.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUAS RESULTANTES AMBIENTAIS	26
6	POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIALIZAÇÃO METROPOLITANA	29
6.1	CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
6.2	O IMPLANTE E A EXECUÇÃO DAS LEIS AMBIENTAIS NA CIDADE	33
6.3	GESTÃO METROPOLITANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	36
6.4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SOLIDARIEDADE METROPOLITANA	40
6.5	LEGITIMIDADE DECISÓRIA NA GOVERNANÇA METROPOLITANA	43
7	CONSÓRCIO METROPOLITANO E DIREITO URBANÍSTICO	48
7.1	CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	50
7.2	CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL.....	52
7.3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ALTERNATIVA INTEGRADORA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL.....	54
8	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

1 INTRODUÇÃO

O crescimento desordenado das cidades, verificado com o êxodo rural a partir da revolução industrial do início do Século XVIII, desde a muito tem motivado o surgimento de grandes preocupações com a qualidade de vida das populações urbanas. Desde então, a Sociedade e o Poder Público têm procurado estimular a produção legislativa através das Políticas Públicas e dos vários instrumentos jurídicos, para o fim de amenizar, pela regulamentação legal, a diversidade das situações perversas que no dia a dia afligem essas populações citadinas.

Na execução do presente trabalho, a idéia inicial foi a de pesquisar um tema com ênfase nas questões urbanísticas observadas nos fatos corriqueiros, do dia a dia, mas de grande repercussão social no meio comunitário. Chamaram a atenção, entre tantos outros, os fatos relacionados com os efeitos da violência que migra de um centro urbano maior para outro de menor densidade populacional.

Na esteira desse mesmo raciocínio, mereceram destaque para serem também pesquisados os fenômenos das transformações ou alterações dos valores axiológicos adotados pela população metropolitana nos usos, nos costumes, nos comportamentos éticos e morais; todos exercendo fortes influências de conduta social que transitam de uma para outra unidade urbana. Deixando a mesclagem dos aspectos sociológicos, de cunho comportamental muito recorrente nas influências das relações humanas trans-fronteiriças, verificados nas unidades urbanas de uma metrópole, merece análise de pesquisa a ocorrência do fenômeno geo-sociológico denominado “conurbação”. O fenômeno da conurbação verificado nos limites geográficos, urbanos, de uma região metropolitana, conceitua-se não só como sendo a aproximação físico-social de duas periferias, mas o fluxo recíproco das aspirações e das necessidades populares entre duas ou mais comunidades metropolitanas que se interligam também pela faina do cotidiano.

Frise-se que permeados às necessidades e aspirações da população metropolitana, certamente, deve estar presente o interesse público de ordem econômica e administrativa, posto pelas autoridades políticas como meta a cumprir em prol de seus governados.

Nessas considerações é de se notar que dentre as diversas espécies de limites existentes entre as unidades urbanas das metrópoles, só permanecem híguas as divisas geográficas, aquelas geofísicas adotadas unicamente para efeito de mero controle político/administrativo. Na verdade, as aspirações e as necessidades da população conurbada não estão adstritas aos limites geográficos dos territórios urbanos, pois representam acima de tudo aspirações de direitos difusos, aqueles de índole transindividuais que se mixam no perreio da população conurbada.

Por outro lado, chama a atenção do observador/pesquisador, a questão das decisões políticas no comando das ações, ora pró-ativas ora reativas no trânsito das influências, das realizações e dos interesses governamentais de cada unidade urbana da região metropolitana. Normalmente, o trânsito dessas influências e interesses flui de acordo com as conveniências político/partidárias dos mandatários públicos, sem a mínima preocupação com as legítimas aspirações populares.

Aqui se instala para questionamento, uma visível crise de legitimidade no poder municipal, cujas decisões emanadas do governante deveriam ser vistas, democraticamente, com olhar sistêmico em benefício de todo o território conurbado da metrópole. É sabido que as unidades urbanas têm basicamente as mesmas aspirações e padecem das mesmas carências populares, pois, integra o todo de uma mesma região metropolitana.

Inspirado em toda essa problemática é que se resolveu iniciar a presente pesquisa monográfica, versando sobre as regiões metropolitanas como unidade de gestão e educação ambiental, indagando: a educação ambiental poderá ser considerada fator de desenvolvimento sócio-ambiental, urbanístico, na gestão sistêmica de uma região metropolitana? Até onde se podem consorciar, através dos municípios, os fatos da Educação Ambiental em uma Região Metropolitana?

Do ponto de vista pedagógico, o instrumento da Educação Ambiental pode ser considerado uma extraordinária ferramenta de cabedal transformador, que envolve todo um largo espectro das atividades humanas, entre elas a do meio ambiental. A propósito, já disse Kant (1724-1804) que “é no problema da educação que se assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da humanidade. Para tanto, além de se socorrer da pesquisa bibliográfica e outras técnicas de pesquisa adiante nominadas, também se há de buscar amparo jurídico nos princípios do Direito

Urbanístico, na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, na lei dos Consórcios Públicos, na lei da Educação Ambiental, na lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e na lei do Parcelamento Urbano.

Em resposta ao questionamento supra, procurar-se-á demonstrar que a Educação Ambiental, com arrimo nas demais leis atinentes à pesquisa, constitui um importante instrumento de trabalho, capaz de sensibilizar e promover a conscientização da população no que diz respeito à gestão co-participativa dos problemas originados na região metropolitana. Também, pelo processo educativo, se haverá de conhecer detalhadamente todas as situações que vulnerabilizam a segurança, a saúde e o bem-estar popular, quanto aos riscos oferecidos na má ocupação do solo.

Ainda que em longo prazo, é com a Educação Ambiental que se haverá de despertar a consciência da população para as legítimas ações de cobrança da autoridade governamental no sentido de propiciar maior proteção ao meio ambiente, promover o desenvolvimento econômico e garantir uma vida saudável para toda a população metropolitana.

2 REVISÃO LITERÁRIA

A pesquisa será desenvolvida com suporte em quatro itens, com acréscimo de alguns subitens. O primeiro item se encarregará de conceituar uma Região Metropolitana e caracterizar o seu espaço territorial. Será estudado o fenômeno da conurbação, sua gênese e os questionamentos supervenientes à sua efetivação; suas vantagens e desvantagens na gestão integrada dos assuntos metropolitanos, com pertinência ao Estatuto da Cidade.

O segundo item trata de algumas particularidades da Ocupação do Solo Urbano numa região metropolitana. Discorre sobre o Plano Diretor, a importância do Zoneamento territorial, sua eficiência na concepção do que seja preservação da qualidade da vida humana e do meio ambiente. Nesse item também se procura evidenciar os graves problemas decorrentes das ocupações irregulares do solo urbano nas regiões metropolitanas, notadamente no que se refere às edificações nas encostas e nos fundos de vale.

Há de se mostrar ainda a ineficiência de ação política do poder governamental no comando e no controle das questões ambientais, e da regularização fundiária na gestão ocupacional do território metropolitano.

As Políticas Públicas e os fatos da Socialização Metropolitana são alvos da conceituação e análise crítica do terceiro item. Aqui se há de estudar a formulação, o implante e execução das políticas públicas, dando ênfase à presença popular nas ações decisórias da governança metropolitana. É como se demonstra o legítimo exercício da democracia participativa, valorizando o cidadão como membro de um todo social a integrar a região metropolitana.

Por vezes as decisões de cunho governamental são questionadas na comunidade quanto a sua legitimidade, visto serem tomadas isoladamente, sem o lastro dos interesses difusos pertinentes às entidades populares que integram a Região Metropolitana. A legitimidade decisória na gestão metropolitana será analisada sob o viés da interatividade administrativa regional, evidenciando a Constituição Federal pátria como o seu suporte regulatório, através do pacto federativo nela expresso.

No quarto item dar-se-á destaque jurídico aos Consórcios Públicos no que se refere à vinculação da lei 11.107/2005, com o Direito Urbanístico; com a lei 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; e, com a lei 9.795/99 (Educação Ambiental). Por fim há de se analisar a atuação dos consórcios metropolitanos em face de se considerar a educação ambiental como uma alternativa integradora capaz de transformar os padrões atuais da sustentabilidade em ferramenta viva da consciência sustentável do meio ambiente.

3 MATERIAL E MÉTODOS

O presente capítulo tem como objetivo possibilitar a verificabilidade e reprodutibilidade da pesquisa. De modo geral, mostra como a pesquisa será elaborada no decorrer do trabalho. Que recursos didáticos serão empregados na demonstração de que a gestão pública das regiões metropolitanas pode constituir-se numa excelente oportunidade de se disseminar eficientes programas de educação ambiental.

3.1 MATERIAL

O trabalho a ser realizado demanda exaustiva leitura, compreensão e interpretação do referencial legislativo já citado, bem como intensa pesquisa nas bibliotecas, leitura de revistas especializadas, trabalhos acadêmicos da literatura científica, e outras leituras esparsas atinentes à monografia.

3.2 MÉTODOS

Na pesquisa serão colhidos dados técnicos, os possíveis, através de buscas em entidades como: IPARDES, FGV, IBGE, COMEC, IAP, SEMA e outros. Para ilustrar o trabalho serão coletadas informações gráficas como mapas e tabelas de índices.

4 AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo identificar as principais características e particularidades das regiões metropolitanas do Brasil. Não busca esgotar o assunto, mas sim fazer uma exposição breve sobre o tema, a partir de algumas considerações históricas.

4.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Não se pode enveredar pelo estudo histórico da ocupação espacial dos territórios metropolitanos brasileiros sem antes se deter em algumas considerações que retratam o Brasil ambiental do início do século XVIII. Nessa época de remota história, o Brasil contava com seus principais núcleos populacionais concentrados somente ao longo da costa litorânea, uma vez que a elevada cortina rochosa erguida pela Serra do Mar e revestida pela densa Mata Atlântica, que se estende do Estado de Pernambuco ao Estado do Rio Grande do Sul, representava uma barreira natural de difícil transposição para se alcançar o primeiro planalto do território brasileiro.

O povoamento da costa marítima brasileira teve incremento com a exploração dos produtos extrativos da Mata Atlântica, no sopé da Serra do Mar, ao tempo em que pequenos núcleos agrícolas da faixa litorânea davam sustentação alimentar aos colonizadores da nova terra. Entretanto, fugindo à limitação geofísica do espaço litorâneo para buscar a conquista do vasto planalto brasileiro, ainda em 1554, os padres jesuítas transpuseram, por trilhas, a íngreme escarpa da Serra do Mar chegando ao Planalto de Piratininga onde fundaram o núcleo originador da cidade de São Paulo.

Estava consolidado o centro irradiador da marcha em direção ao oeste do Brasil com a expansão das expedições exploradoras chamadas de “entradas e bandeiras” que tinham como objetivos: encontrar ouro, colher pedras preciosas e, aprisionar e catequizar os silvícolas nativos.

Alcançada e consolidada a conquista do primeiro planalto ao longo dos séculos XV a XVII, nele se materializaram grandes concentrações populacionais a exemplo de tantas outras já então estabelecidas no litoral, do norte até o sul do Brasil. Estava, ao longo da história, definido o espaço urbano que daria origem às principais cidades metropolitanas de hoje.

Passados aqueles tempos, restou entendido que a metropolização das cidades brasileiras teve sua maior contribuição de efetividade quando os centros urbanos maiores, aproximados pela vizinhança e polarizados entre si em razão de interesses comuns, como o fácil acesso à educação, aos atendimentos da saúde, à oferta de empregos, ao comércio e à disponibilidade de serviços especializados, passaram a integrar uma mesma região territorial numa autêntica relação de dependência mútua.

Curitiba adotou essa filosofia econômica integradora, idealizando e colocando em execução o projeto da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) o que, já à época, lhe oportunizou participar dos favores da Lei Complementar nº 14, de oito de junho de 1973 que a contemplava (artigo 1º, § 6º) com sua inclusão no rol institucionalizado das regiões metropolitanas, juntamente com: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. As Regiões Metropolitanas criadas pela citada lei federal tiveram como escopo as diretrizes consignadas no seu artigo 5º, incisos I a VII, estabelecendo como prioridades, as seguintes providências:

- I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II- Saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviços;
- III- Uso do solo metropolitano;
- IV- Transporte e sistema viário;
- V- Produção e distribuição de gás;
- VI- Aproveitamento de recursos hídricos, controle de poluição ambiental na forma que dispuser a lei federal;
- VII- Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.

4.2 CRESCIMENTO DAS CIDADES: O FENÔMENO DA CONURBAÇÃO

Com raríssimas exceções, todas as cidades brasileiras tiveram origens em pequenas vilas circunstancialmente formadas em razão de algumas conveniências relacionadas ao bem-estar do grupo habitante. Inicialmente o colono português devia agrupar-se em pequenos povoados para proteger-se dos ataques indígenas; mas, na seqüência, outros motivos como as condições do clima, do relevo, do cultivo agrícola, da exploração mineradora e da iniciativa pecuária, o que propiciou todos esses fatores influenciarem decisivamente na concretização das atuais cidades brasileiras. Segundo Silva (1995), as cidades brasileiras desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Algumas malhas urbanas firmaram-se por influência da mineração (Minas e Goiás), outras sob a influência da cana-de-açúcar no nordeste (Pernambuco) e, das vacarias do sul (Rio Grande do Sul).

As cidades brasileiras cresceram e desenvolveram. Então, importante ressaltar para melhor compreensão, a diferença conceitual existente entre “crescimento urbano” e “desenvolvimento urbano”, visto que esse guarda íntima relação com o aspecto econômico. Do ponto de vista semântico, a extensão vocabular do termo “crescimento urbano” significa o adensamento desordenado da população urbana num determinado território, sem nenhum critério organizacional planejado. Já o termo “desenvolvimento urbano” traz consigo a idéia implícita de adensamento populacional organizado, onde o planejamento prévio, sistematizado, além de garantir o progresso econômico da cidade, também deve propiciar ao habitante urbano as condições mínimas de qualidade de vida tais como: saneamento básico, habitação digna, saúde, educação, transporte eficiente, mobilidade urbana, cultura, trabalho e lazer.

A urbanização sem controle ou, simplesmente, o crescimento desordenado da grande maioria das populações citadinas brasileiras, tem sua gênese no êxodo rural motivado pela macro atividade do agronegócio, que explora vastas áreas de terras num autêntico incentivo à maior produção nacional de alimentos. Por outro lado, o incremento industrial verificado no entorno das cidades, assim como a farta oferta de empregos na área dos serviços da construção civil, do trabalho doméstico, da mão-

de-obra avulsa, e, os do comércio local; todos apressaram a mobilização da população rústica para as cidades, no afã de conquistar condições de melhores dias para o conforto e estabilidade de suas famílias.

Ainda, segundo Silva (1995) a urbanização moderna, marcada pela ausência do planejamento mínimo, enseja uma série de transtornos na dinâmica das cidades além do que altera o meio ambiente, tornando-o inadequado à vida saudável. Assim se expressa o estudioso:

A urbanização da humanidade é, portanto, um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade industrializada. A revolução industrial gerou a urbanização, transformando os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados de habitações espremidas e precárias. A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. (SILVA, 1995)

Como já visto a urbanização consistente no simples aumento populacional (crescimento demográfico desordenado), culmina na geração de variados problemas para os quais as autoridades governamentais devem prontamente buscar soluções em benefício dessas populações municipais. Estes problemas por vezes são potencializados pela ocorrência dos chamados fenômenos da “conurbação”; e, o crescimento histórico de Curitiba não fugiu à regra. Ao final do século XX as alterações sócio-econômicas do desenvolvimento, em Curitiba, motivaram a evidência da conurbação recíproca hoje existente entre o município sede da região metropolitana (Curitiba), e as cidades de: Colombo, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, e Araucária, cujos municípios constam da figura nº 1.



FIGURA 1 - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

FONTE: COMEC 2009

O fenômeno da conurbação consiste na fusão fronteira de duas malhas populacionais urbanas, contínuas, em que os limites geográficos de duas ou mais cidades interligadas passam a ser considerados apenas para os efeitos políticos da administração pública. O processo da conurbação verificado com o crescimento desordenado das cidades, principalmente com o adensamento demográfico das periferias, compromete o aspecto sócio ambiental e o político administrativo na gestão da região metropolitana; mormente quando inexistente planejamento integrado que atenda aos interesses e necessidades de toda a população conurbada.

4.3 QUESTIONAMENTOS SUPERVENIENTES À URBANIZAÇÃO

Se por um lado o fenômeno da conurbação representa um indicativo de avanço e de progresso na economia metropolitana local, com ampla oferta de emprego e de trabalho, numa outra visão, a social, resulta muito evidente que todas as regiões conurbadas nas metrópoles brasileiras padecem de numerosos e graves problemas; todos atados ao meio ambiente, ao bem-estar e qualidade de vida da população. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica as regiões metropolitanas e suas cidades em: metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo); metrópoles regionais (Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Manaus, Porto Alegre e Fortaleza); cujos centros urbanos maiores (sedes) polarizam para si o lado bom dos interesses econômicos; enquanto exporta para as cidades membros, menores, os problemas gerados na periferia conurbada.

Com isso, o processo de formalização urbanística, no entendimento de Moreira e Sene (2002), instituiu para as cidades metropolitanas as chamadas “redes urbanas” formadas por um grupo de cidades interligadas umas as outras, num determinado território, estabelecendo entre elas uma relação subjetiva de interdependência econômica; mas, notadamente caracterizadas por traços físicos verificados nos sistemas de transporte e comunicação, pelos quais movimentam num fluxo logístico: as pessoas, as mercadorias, as informações e comunicações da região.

Diante desse contexto pode-se dizer que o fenômeno da conurbação representa para as áreas super urbanizadas das metrópoles, uma série de aspectos negativos migrados do campo e potencializados pelo crescimento desordenado; todos resultantes e transformados por fatores de repulsão como: aqueles motivados pela atividade agropastoril nos latifúndios, pela valorização da terra rural, pela mecanização agrícola; e, os de atração, ou seja, aqueles que abrigam o sonho de uma vida melhor na cidade, facilidade na obtenção de emprego e melhor ganho no trabalho.

Interessante notar que tais fatores propiciam simultaneamente vantagens e desvantagens no processo da urbanização; pois, enquanto o vislumbre econômico aponta para o salutar desenvolvimento da região metropolitana atraindo

investimentos e fomentando a industrialização; por outro lado, e ao mesmo tempo, a falta de uma estrutura planejada para abrigar com dignidade os migrantes do campo ocasiona a recorrência de toda aquela gama de situações que marginalizam a pessoa humana. De conseqüência esse quadro leva à evidência de que, enquanto a elite econômica agrega valores e vantagens para uns poucos na metrópole, a seletividade sócio-espacial segrega e limita o cidadão humilde impingindo-lhe as mazelas da favelização periférica de caráter excludente.

É daí que resultam conseqüências comuns a toda a região metropolitana, onde os funestos efeitos de toda espécie de violência, da criminalidade e do tráfico de drogas não discrimina classes sociais nem segrega a elite econômica; mas, atinge a todos por igual e sem distinção de status socioeconômico.

4.4 O ESTATUTO DAS CIDADES E O DISCIPLINAMENTO EDUCATIVO AMBIENTAL

A lei 10.257 de 10 de julho de 2.001 (Estatuto da Cidade), que veio estabelecer a política nacional do desenvolvimento urbano, tem como objetivo segundo está fundamentado no artigo 182 da Constituição Federal, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Desenvolver as funções sociais do meio urbano implica em moldar o comportamento humano do cidadão que vive na cidade inculcando-lhe consciência dos seus direitos e de seus deveres, para que saiba reivindicá-los e cumpri-los com responsabilidade, fazendo-o em benefício próprio e da comunidade na qual está inserido.

Inobstante o indiscutível avanço na abordagem técnica, jurídica e social com que se construiu o diploma do Estatuto das Cidades, pouco resultaria de objetividade prática na sua aplicabilidade se não houvesse por parte do seu principal destinatário, a pessoa humana, uma efetiva mudança de comportamento moral e de conduta ética no permeio do seu convívio social.

O arcabouço estrutural de uma região metropolitana se sustenta no tripé de uma sólida relação interativa existente entre as atividades do Homem, a dinâmica da

Cidade e o respeito à Natureza. É somente nessa formatação que o espírito da lei do Estatuto das Cidades poderá completar-se plenamente cumprindo o escopo maior da lei da Educação Ambiental, atendendo os princípios e objetivos gerais do mandamento institucional contidos no artigo 225 da Constituição Federal.

A propósito, no dizer de Sirkis (1999), o magistério da Educação Ambiental, em todos os níveis e formas da aprendizagem, pode ser considerado um eficiente instrumento de trabalho para a administração municipal quando se pretende incorporar vida digna para a população e soluções sustentáveis para os problemas ambientais da cidade. É nesse sentido que o Estatuto da Cidade corrobora implicitamente essa assertiva, dizendo que a lei estabelece normas de ordem pública e interesse social, garantindo infra-estrutura urbana digna para as presentes e futuras gerações.

5 A OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO E SUAS DECORRÊNCIAS SÓCIOAMBIENTAIS

Ocupar o solo urbano com racionalidade é dar-lhe destinação consentânea com a legislação urbanística onde todo o processo de utilização do espaço terrestre deve assentar-se no trinômio que contempla o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e o equilíbrio ecológico.

Na atualidade, são freqüentes as ocorrências de verdadeiras catástrofes naturais motivadas, em grande parte, pela ação antrópica menos pensada na dinâmica exploratória dos recursos naturais disponibilizados no meio ambiental. As tragédias experimentadas nas cidades onde não se priorizou a racionalização da utilização do solo, mormente são ocasionadas pela irregular ocupação das encostas e as impróprias edificações nos fundos de vales.

A má ocupação do solo urbano, evidenciada em ocasiões de tragédias, além de motivar muitas perdas para a sociedade e para a economia do país, constitui também aspecto acelerador dos desastres ambientais de ampla repercussão na biodiversidade e no meio hídrico. Nos ambientes habitacionais de estruturas edificadas de forma improvisada, a conscientização ecológica pouco existe; então, o mau uso do solo potencializa não só a ocorrência dos desastres ambientais enquanto, também, fragiliza a segurança física e compromete a saúde dos moradores. Em conseqüência, são expressivos os gastos financeiros despendidos pelo poder público no afã de mitigar o sofrimento das populações atingidas e de recompor o meio ambiente degradado.

Para o correto entendimento de Maricato (2001 p.86), todo questionamento relativo ao mau uso do solo urbano, permitido ou consentido pela administração pública municipal, assim como a exclusão social metropolitana que marginaliza o cidadão, têm íntimo vínculo com:

a ocupação indiscriminada de várzeas, encostas e morros, áreas de proteção de mananciais, beira de córregos; enfim, áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei são as mais agredidas pela falta de alternativas de moradia no mercado legal, para a maior parte da população das metrópoles e das cidades grandes. (MARICATO, 2001, p.86),

Vale destacar que o mau gerenciamento administrativo verificado em muitas das cidades integrantes de regiões metropolitanas configura-se gestão política de equívoco, quando por negligência ou irresponsabilidade do governo local, não só se permitiu, mas às vezes até se incentivou a ocupação de áreas impróprias para as moradias urbanas. Os movimentos sociais dos chamados grupos “sem terras”, “sem moradias”, e dos “sem teto”, seja por razões ideológicas ou por fatores aliados à exclusão social, muito concorreram para a indevida ocupação do solo metropolitano. Em consequência, são os que mais padecem dos seus funestos efeitos. Um bom planejamento de ocupação do solo, aliado a um efetivo programa de educação ambiental poderiam constituir numa eficiente ferramenta de gestão garantidora dos interesses maiores da população metropolitana.

5.1 ZONEAMENTO TERRITORIAL E AMBIENTAL URBANO (PLANO DIRETOR)

O zoneamento territorial urbano deverá ser disciplinado por lei municipal, nos limites da legislação urbanística federal e com adequação às especificações da lei local de âmbito estadual. O eivo da má distribuição do espaço urbano, assim como o inadequado gerenciamento administrativo dos solos metropolitanos ocasionam variados problemas para a população e o governo municipal.

O fenômeno da urbanização do solo e suas implicações ambientais, socioeconômicas e políticas, vem sendo analisado com mais atenção a partir da década de 1970, após a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, quando se definiram os parâmetros da sustentabilidade ecológica. Estudos mais aprofundados sobre o tema revelam que as características do espaço físico natural, quando ocupado e utilizado racionalmente, podem influenciar nos modelos, nas funções e no crescimento das cidades, modificando para melhor o meio ambiente e a qualidade de vida.

São essas interações que propiciam um ambiente urbano carregado de múltiplas atividades, de variadas vantagens ou desvantagens; e, que precisam estar estruturadas coerentemente num eficiente Plano Diretor para condicionar, de forma sistematizada, uma vida saudável a seus habitantes. É nesse sentido que Seabra

(1992, p.6), diz: “conquanto as leis dos fenômenos naturais operem no meio urbano, elas operam sobre as condições históricas e sociais”. Se assim é, os interesses governamentais devem refletir as boas ações da administração pública, quando buscam a construção de um espaço urbano mais igualitário para a sociedade. O planejamento responsável, entendido como um processo político de tomada de decisão sobre a urbanização é um posicionamento de consciência que está manifestado democraticamente por políticas públicas da boa administração. O Plano Diretor é quem orienta e disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo; garantindo constitucionalmente a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável para as cidades metropolitanas.

Dados estatísticos, atualizados, que tratam do processo de ocupação do solo no território brasileiro dão conta de que atualmente 84% da população nacional vive nas cidades. Indaga-se, então, saber como se estabelece, distribui e vive essa população ao longo das regiões metropolitanas brasileiras; em que condições de vida? Ressalte-se de início que as ocupações do solo metropolitano brasileiro, no decorrer dos tempos, se deram de forma espontânea ou então tiveram algumas poucas diretrizes básicas de fixação planejadas, como é o caso das cidades de Belo Horizonte (1897); Goiânia (1933); Maringá (1947); Brasília (1960) e Palmas do Tocantins (1989).

Embora tendo sido concebidas como “cidades pensadas” o projeto de ocupação do solo desses espaços, em que pese haver um planejamento prévio, não preconizava a expansão territorial para o que viria a ser o espaço do solo ocupado pelas futuras aglomerações urbanas. Em tese, ditas cidades foram concebidas para os seus habitantes; mas, na realidade seus projetos valorizaram mais os aspectos arquitetônicos como: o traçado das ruas e das avenidas, a localização e a beleza das praças, dos templos, e a imponência dos edifícios públicos.

Com certeza, o deslocamento da massa trabalhadora rural para os centros urbanos, motivado pelo franco processo da economia industrializada, a partir dos anos setenta, trouxe o acúmulo populacional para o entorno dessas cidades. De conseqüência, os limites da circunscrição previamente planejada para abrigar as populações urbanas foram ultrapassados e, os problemas advindos com o adensamento populacional, improvisado, resultaram numerosos e variados. Em Curitiba os limites geográficos da primitiva região metropolitana criada pela lei

A principal ação protetiva do espaço urbano está consubstanciada no disciplinamento do uso e da ocupação do solo, especialmente no que diz respeito à regularização fundiária. Não é sem razão que o adágio popular afirma: prevenir é melhor que remediar. Desta forma, o plano de zoneamento de uma cidade deve estar conectado a todas as questões pertinentes ao bom funcionamento da polis; partindo, inclusive, da principal providência na gestão eficiente de uma região metropolitana, qual seja: a drenagem urbana com tratamento sanitário das bacias e micro-bacias hídricas, isto por constituir providência de influência vital para toda a área urbanizada de uma região metropolitana.

Dada as implicações ambientais de repercussão em cadeia, de interação sistêmica, as bacias e as micro-bacias metropolitanas constituem, ampliadamente, a célula *mater* num contexto micro e macro-regional hídrico; daí, suas conveniências e significado como fator de agregação aos projetos de zoneamento territorial e a dos programas previstos nos planos diretores das cidades.

5.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SUAS RESULTANTES AMBIENTAIS

Segundo preconiza a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, a regularização fundiária consiste num conjunto de providências jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, visando modificar a posse precária de um imóvel urbano em propriedade plena. Isto se dá através de um processo técnico/judicial capaz de transformar a terra urbana ocupada irregularmente em uma terra urbanizada de regularização plena.

A desorganização fundiária presente na estrutura das cidades brasileiras, como as de toda a América latina, tem raízes na origem de suas formações urbanas. Tanto as cidades de origem espontânea na formação como aquelas adredemente projetadas, todas guardam insolúveis problemas de organização fundiária. As cidades planejadas para ocupar áreas determinadas e certas do solo, a exemplo de Belo Horizonte e tantas outras, foram delineadas numa visão técnica muito restrita no que diz respeito às modernas idéias e concepções de integração sistêmica para o

desenvolvimento social e sustentável das regiões urbanas. Nelas pouco ou quase nada se valorizou no sentido da sustentabilidade ambiental, do desenvolvimento econômico e da qualidade de vida da população que viria habitar a região metropolitana.

Tais projetos não previam o fenômeno da expansão urbana da atualidade, nos quais as cidades vieram a ultrapassar todos os limites da dinâmica social e dos contornos geográficos das cidades. Não contaram com os detalhamentos que os planos diretores de hoje conferem ao bem-estar dos cidadãos, para proporcionar-lhes boas condições de vida junto à cidade.

Notadamente nas regiões metropolitanas onde o processo da favelização conurbada é uma constante, essas circunstâncias trouxeram para os governos municipais a necessidade urgente de programar e implementar ações de políticas de regularização fundiária, garantindo segurança social e jurídica para a população excluída. Além da segurança jurídica e social proporcionada aos habitantes favelizados, a regularização fundiária da terra urbana condiciona às populações marginalizadas a possibilidade de usufruir dos serviços públicos da educação, da saúde, moradia digna, acessibilidade ao transporte público e aos serviços básicos de infra-estrutura sanitária.

O processo de regularização fundiária suscita, ainda, vantagens de aspecto administrativo na gestão do espaço, por meio das medidas voltadas para o endereçamento postal do bairro, a correta caracterização das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município, a elaboração e adequação da planta topográfica urbana ao plano diretor da cidade, e, a averbação da matrícula da terra no registro de imóveis.

Se por um lado o processo da regularização fundiária proporcionou vantagens sociais para a população marginalizada e carregou ganhos econômicos para os municípios na arrecadação de impostos, na cobrança de taxas, e receitas nas contribuições de melhoria; visto sob outro ângulo, esse mesmo processo que regularizou o solo também desencadeou, pela valorização mercadológica da terra periférica, um novo *feed back* de marginalização e re-exclusão social, inclusive, pressionando o morador do bairro a se afastar para outra periferia mais distante e de valorização imobiliária menor.

O centro dos questionamentos dessa natureza sempre está vinculado à atividade especulativa dos mercadores imobiliários, ávidos do enriquecimento que lhes será proporcionado com a valorização da terra urbana através das ações públicas de governo, construindo obras de infra-estrutura no bairro desassistido. Assim, Campos Filho (2001, p. 48) define em termos gerais, o que seja a especulação imobiliária dizendo que ela representa “uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos”, dada à valorização agregada ao imóvel com a regularização fundiária.

Abordando mais o contexto das vantagens e desvantagens da regularização fundiária dos solos ocupados nas regiões metropolitanas, não se pode deixar despercebida a questão da malsinada especulação imobiliária como investimento de ganho futuro. Visto sob o ângulo desvantajoso, o processo da regularização fundiária desperta no setor do mercado imobiliário a ganância do lucro fácil, levando os investidores do ramo a amealhar, por preço baixo, terras urbanas para obtenção da vantagem pecuniária, futura, sem o menor escrúpulo e apreço ao princípio da função social da propriedade urbana.

Foi nesse sentido que Caldeira (1997, p. 159) concluiu que: “Os lotes legalizados e com infra-estrutura passaram a ser mais caros ficando inacessíveis à população já empobrecida, que foi empurrada para os cortiços e as favelas”. Parece que essa dinâmica comercial injusta do ponto de vista social, tende a se perpetuar num ciclo vicioso onde os atores passivos do processo serão sempre os mesmos: os excluídos da sociedade. E, em contra partida, desde épocas anteriores, Moisés (1988, p. 21 a 23) já vinha defendendo a idéia dos indiscutíveis benefícios proporcionados pela administração pública, quando se investe em favor da comunidade urbana, assim dizendo:

Diante da constatação desses problemas advindos da especulação imobiliária, alguns instrumentos urbanísticos vêm sendo utilizados para tentar coibi-la, com destaque especial para aqueles regulamentados pelo Estatuto da Cidade. O IPTU progressivo no tempo, por exemplo, permite ao poder público sobretaxar aqueles imóveis que não estiverem cumprindo sua função social, isto é, que estiverem sendo subaproveitados em áreas que possuam infra-estrutura.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIALIZAÇÃO METROPOLITANA

As políticas públicas e a concepção de socialização do ambiente metropolitano constituem aspectos indissociáveis para o bom administrador do patrimônio comunitário das cidades. Modernamente não se admite gerenciar a coisa pública sem o envolvimento participativo das pessoas que integram a cidade em que vivem.

As cidades têm vida dinâmica porque são constituídas de realidades múltiplas cujas atividades foram idealizadas e criadas pelo homem; e, para o próprio homem realizar-se. Com essa visão sociológica o homem se encontra no centro de todas as atenções e atividades que movimentam as comunidades citadinas e que, por serem múltiplas e de variadas espécies, necessitam disciplinamento. As políticas públicas, além de orientar as ações de governo na gestão administrativa das cidades, também estabelecem rumos de conduta disciplinar para os quais a sociedade civil é chamada a participar opinativamente na formulação.

Nenhuma sociedade organizada chega a este estágio organizacional sem que trilhe os caminhos democráticos da interação participativa nos processos decisórios que envolvem interesses comuns da comunidade. Nesse aspecto a Educação funciona como decisivo instrumento de coadjuvação no aperfeiçoamento de todas as instituições que visem a transformação social.

6.1 CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo Políticas Públicas é entendido como expressão que traduz a idéia de adequação de planos, diretrizes, projetos ou metas a atingir, objetivando realizações em campos específicos da administração de governo, como: Educação, Saúde, Agricultura, Previdência Social, Meio Ambiente, Moradia, Transportes e tantos outros setores que expressam as aspirações de ordem e caráter coletivos da comunidade. Discorrendo acerca da idéia conceitual das políticas públicas no direito ambiental

Milaré (2001) deixa claro que é pela ação governamental que se promove a condução, a direção e o controle de uso dos recursos naturais, o que inclui e deve conciliar as medidas econômicas com os diversos interesses da sociedade; todos obrigatoriamente vinculados à legislação e aos diversos regulamentos jurídico/administrativos ligados à área do meio ambiente.

No entendimento de Fernandes (2007), em sua obra “Políticas públicas: definições, evolução e caso brasileiro na política social”, a evolução das políticas públicas brasileiras tem gênese na dimensão técnico/administrativa, assim como na dimensão político/social dos projetos de governo. Porém, enfatiza que embora na dimensão técnico/administrativa, nas ações governamentais, se pareça atribuir maior ênfase a interesses de cunho eleitoral, principalmente pela via da manipulação de vultosas verbas financeiras, esse viés é falso de vez que é no foco social que também se dimensiona o poder político/decisório do administrador, para bem comandar suas ações de governo. A propósito da questão, assim se expressa o autor acima citado:

.....costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política, uma vez que está relacionado ao processo decisório. (FERNANDES, 2007),

Por outro lado, Verza (2000) amplia este conceito conduzindo a discussão das políticas públicas para um horizonte mais próximo dos tempos modernos, onde a realidade da globalização se faz concreta e inconteste. Isto por que o foco econômico dessa globalização tem levado setores da sociedade à exclusão, à pobreza sem medidas e à violência sem controle. Entretanto, mesmo dentro desses preocupantes conceitos sociais da pós-modernidade, um dos grandes desafios da globalização é o de proporcionar aos cidadãos dessa sofrida comunidade globalizada, uma política pública voltada, entre outras, para as questões ambientais.

O ente jurídico, Estado/Nação, entendido dentro de um processo movido por relações interativas de cunho político, social, econômico, e administrativo, havidas nos limites de um determinado território, está consolidado na vontade soberana do seu povo. Portanto, o Estado jurídico ou também tido como Estado de Direito, tão

somente se materializa e se constrói quando alicerçado nas premissas concretas da existência de um território fixo ocupado por um povo de vontade soberana. Um povo de vontade livre e soberana se autodetermina através de relações interativas que se regulam, consensualmente, pelas leis que estabelecem de forma clara e precisa os seus direitos e seus deveres de cidadão. Do permeio dessas relações surgem três ficções jurídicas integrando o necessário equilíbrio do Estado: a Sociedade, o Governo e o Poder Político; emanando desse, as Políticas Públicas.

Com base nesses conceitos pode-se dizer que, em relação ao meio ambiente, o Estado exerce suas funções de Governo através das Políticas Públicas implementadas e mantidas em favor e no interesse da sociedade. De acordo com Hofling (2001), as Políticas Públicas são entendidas como:

... o *Estado em ação* implantando um projeto de Governo, através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade quanto à implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. (HOFLING, 2001),

Também, ampliando o conceito de políticas públicas como manifestações advindas dos diversos setores do tecido social, Hoeflich (2007) assevera que “os objetivos das políticas públicas de um país refletem as características sociais, culturais, ambientais, e étnicas predominantes nas respectivas sociedades”.

Para justificar essa vinculação, a Constituição Federal brasileira (1988) dispendo sobre as três ficções jurídicas citadas, deixa claro no entender do artigo 1º, § único, que “todo Poder emana do povo”; e que de sua vontade soberana se exerce o Governo por meio de seus representantes eleitos. Também, pela leitura do artigo 3º, inciso IV, dessa mesma carta magna se pode entender que um dos objetivos fundamentais do Governo Federativo do Brasil é “promover o bem estar de todos”, em benefício da Sociedade por meio de suas ações implementadas com as políticas públicas.

Então quando se coteja o bem estar de todos, com as questões ligadas ao Meio Ambiente, evidencia-se o objetivo de formular indagações sobre os deveres e as funções do Estado, não se podendo deixar de remeter o questionamento para os ditames do que está consagrado na Constituição Federal, no artigo 225 e seus

parágrafos; bem como no que decreta o artigo 170, inciso VI, (CF) quando este pontifica:

Art. 170 – inciso VI: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

...

VI - defesa do meio ambiente

...

Com efeito, o parágrafo único do citado artigo (170, CF), condicionalmente, elastece mais a regra estabelecendo que seja assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização dos órgãos públicos; mas, subentendendo-se que é preciso que o faça, também, em defesa do meio ambiente. Por sua vez, o artigo 225 “caput” da Constituição Federal diz textualmente que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito igualitário para todos; constituindo um bem destinado ao uso comum do povo. Ali está escrito que, precipuamente, ao Poder Público, auxiliado pela coletividade social, se incumbe o dever de defender e preservar o meio natural, assim explicitando:

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 as presentes e futuras gerações.

As preocupações com o meio ambiente, historicamente, remontam à antiguidade. Mas, pela primeira vez o tratamento das questões ambientais, na Conferência das Nações Unidas, foi oficialmente visto pelos conferencistas com status de “problemas globais de longo prazo”, reconhecendo-se do ponto de vista internacional a importância dos instrumentos de gestão ambiental para a promoção do desenvolvimento, aspecto tão indispensável à sobrevivência digna de uma comunidade. Conforme asseverou Joyner (1974), naquela ocasião “o evento propôs um exame da questão ambiental de maneira global, na busca de soluções para os problemas apresentados e também para a definição de princípios que pudessem orientar as nações na melhoria do meio ambiente”.

6.2 O IMPLANTE E A EXECUÇÃO DAS LEIS AMBIENTAIS NA CIDADE

A lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/81) instituiu no artigo 2º e seus incisos, assim como no artigo 4º, todo o arcabouço principiológico, básico, das diretrizes jurídicas que dispõem sobre formulação e aplicação das ações de implantação e gerenciamento das políticas públicas ambientais no território nacional. Por isso, quando se coteja o bem estar da coletividade com as questões ligadas ao Meio Ambiente, evidencia-se a necessidade de formular indagações que permitam questionamentos sobre o dever funcional do Estado em relação ao cumprimento da legislação ambiental. Não se pode deixar de remeter esses questionamentos para os ditames da ordem legal consagrada, prioritariamente, na Constituição Federal (artigos 225 e 170, IV), como suporte jurídico, maior, da obrigação estatal de formular, implementar e fazer cumprir a lei ambiental.

Em que pese ser a nação brasileira detentora das melhores leis ambientais no contexto da comunidade internacional, pode-se dizer com segurança que o Brasil é um dos países que menos cumpre sua avançada legislação de meio ambiente. Entretanto, isto se dá em virtude de algumas questões restritivas de fundo estrutural nas repartições públicas, e de inter-relacionamento entre os órgãos administrativos tais como: a complexidade na abordagem sistêmica das questões ambientais; a extensa dimensão territorial brasileira e suas diferentes realidades; a pouca conscientização ambiental da população; a exagerada preocupação com o ganho econômico; a insuficiência numérica e qualitativa de agentes públicos para atuar na área ambiental; e, a mazela da corrupção que campeia os setores da administração pública.

O bom desempenho na aplicabilidade de um conjunto de leis que visem à satisfação das necessidades e dos interesses diversos da sociedade, como no caso das leis ambientais, está diretamente vinculado à qualidade e eficiência das ferramentas de comando e controle utilizadas nesse processo. Neste contexto estão situados, principalmente, os instrumentos da educação e da informação entre tantos outros que possibilitam a conscientização e mais conhecimento sobre as causas ambientais. Além do que, esses instrumentos proporcionam maior participação

concretizadas na legislação consolidada, para que o órgão regulador estabeleça os critérios de concessão e os processos de prevenção, precaução, tratamento e remediação dos danos que possam degradar ou poluir o meio ambiente. Esse conjunto de precauções existe no sentido de evitar ou minimizar os efeitos dos impactos causados à Natureza quando se explora sem medidas os seus recursos ambientais.

As normas de regulamentação desse Sistema de Gestão Ambiental (SGA) estão contidas em variados instrumentos jurídicos disciplinando os padrões ambientais, naturais, e os padrões das emissões antropogênicas. São regras versando sobre lançamentos de particulados na atmosfera e nos cursos hídricos; as de zoneamento e de uso do solo urbano ou rural; as de licenças e as de proibição; essas passíveis de aplicação coercitiva tanto à pessoa física como à pessoa jurídica nos casos de desobediência à lei ambiental. Frise-se que todo esse complexo de conceitos e de procedimentos estão consolidados interativamente no texto da lei maior, a Constituição Federal e na legislação da Política Nacional do Meio Ambiente que no artigo 9º especifica seus principais instrumentos de políticas públicas, quais sejam: “o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras”; também, os incentivos à produção e instalação de equipamentos; ainda, a criação ou absorção de tecnologia voltada para melhoria contínua da qualidade ambiental.

O desenvolvimento econômico, indubitavelmente, está atrelado à exploração dos recursos naturais; entretanto, a racionalização desse desenvolvimento que visa o bem estar de todos passa, necessariamente, pelo critério do comando e controle no uso sustentável desses recursos disponíveis na natureza. Repetindo, essa atividade de comando e controle supõe a disponibilidade de eficientes ferramentas de ação, sem as quais as ações de monitoramento resultam inoperantes. Então, além das ferramentas de controle já citadas, há outros instrumentos calcados em regulamentos diversos, complementares à lei, que são: as taxas e as tarifas; os incentivos e os subsídios; as auditorias; as perícias; as licenças autorizativas; a sensibilização e a conscientização promovidas pela Educação Ambiental.

6.3 GESTÃO METROPOLITANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A aplicação da instrumentalização legal das Políticas Públicas, visando à administração das questões ambientais em todo o território brasileiro, está consubstanciada por áreas setoriais nos seus respectivos órgãos governamentais; onde a interação dos diversos departamentos administrativos da União, Estados e Municípios deveria acontecer por um bem elaborado inter-relacionamento funcional. O instrumento legal de setorização das políticas públicas ambientais, que rege toda essa interatividade administrativa, tem sua materialização estampada no teor do ordenamento jurídico consistente nas regras da Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6.938/81) que fundamenta e disciplina todas as ações garantidoras da sustentabilidade ambiental.

Essas políticas públicas atuam em todo o território de forma apropriada e com possibilidade de ajustes às realidades específicas de cada região brasileira; exigindo assim das autoridades administrativas um absoluto empenho na implementação e execução dessas ações sistêmicas e peculiares, sempre no intento maior de proporcionar benefícios sociais, econômicos e ambientais ao todo da comunidade nacional. A diversidade configurada nas diversas realidades existentes ao longo de todo o território brasileiro abrange de modo especial os aspectos do relevo, do clima, da hidrografia, com ampla influência nas questões ambientais; e, estão presentes nas cinco regiões do território brasileiro: norte, nordeste, centro oeste, sudeste e região sul (figura 4).



FIGURA 4 - MAPA DAS REGIÕES BRASILEIRAS

FONTE: IBGE 2010

Legenda: 1) Centro-Oeste, 2) Nordeste, 3) Norte, 4) Sudeste, 5) Sul

Os órgãos de governo que executam e controlam as atividades vinculadas às políticas públicas precisam estar sintonizados e sincronizados com as aspirações dos diversos segmentos da sociedade tais como: grupos comunitários; ONGs; grupos econômicos; setores da indústria, do comércio, da prestação de serviços e da política administrativa. Toda essa estratégia logística tem o objetivo único de encontrar as melhores soluções comuns para a coletividade (Sociedade e Governo), onde os interesses ideológicos muitas vezes não são só diversificados, mas também conflitantes.

Em que pese todos os argumentos favoráveis à necessária interatividade funcional dos órgãos de governo na execução harmônica das políticas públicas ambientais, o que de fato se tem constatado é que nem sempre esses órgãos conseguem uma boa qualidade e eficiência na prestação dos seus serviços. É fato notório a dissonância de comunicação e de informação existente entre esses órgãos nos três níveis da administração pública. Entre outras já citadas causas dessa desintonia funcional pode-se ainda enumerar: a pouca qualificação dos recursos

humanos; a escassez e má gestão dos recursos financeiros; a falta de equipamentos e material de trabalho; e, por fim, a ausência de vontade política; tudo acontecendo em detrimento do objetivo maior: preservar a natureza e a qualidade de vida das pessoas.

No convívio citadino, todos os atores comunitários da interatividade humana estão envolvidos em vários processos indispensáveis às realizações pessoais e coletivas da comunidade. São esses aspectos de cunho organizacional, político/administrativo, e os de ordem público/gerencial que norteiam e qualificam a boa administração pública nas ações de governo. Isto significa que o poder governamental ao gerir suas políticas públicas, precisa fazê-lo em consonância com as aspirações da sociedade civil. Nesse momento é que a sociedade civil é chamada, através da participação popular, a vir compor-se no processo decisório influenciando marcadamente na adoção das melhores ações de governo em favor de seus governados. Frise-se que, sem democracia não se cultiva nem se exercitam os direitos, os deveres e as liberdades cidadãos que, por natureza, são inerentes e indispensáveis à condição da plenitude humana quando buscam realizações sociais e desenvolvimento econômico.

Não há como falar em participação popular sem que se faça breve alusão histórica aos caminhos vividos pela democracia brasileira, notadamente a partir dos anos 50 quando o Brasil, depois de sair da ditadura Vargas, tentava trilhar o regime democrático, mas, sob forte tendência da ideologia socialista que pregava ao mundo a utópica hegemonia totalitária da doutrina marxista. Entretanto, as décadas de 60 e 70 foram marcantes na definição e solidificação dos sonhos democráticos; pois, o regime ditatorial imposto ao Brasil pela elite militar em 1964, trilhando os oblíquos caminhos do regime da exceção política, culminou por despertar e aguçar na alma da sociedade brasileira a centelha libertária do espírito democrático.

Não restam dúvidas de que a repressão política calcada na restrição das liberdades individuais vividas intensamente nas décadas de 60 e 70 está associada ao ideal democrático muito presente e vivo, à época, inclusive no imaginário da comunidade internacional, conforme expressa Wolfe (1991) assim: “desde os anos 1960, a noção de participação popular está associada ao debate internacional sobre o desenvolvimento”. Esse pensar que motivou a participação popular nas ações de governo muito influenciou nas atividades doutrinárias destinadas a estruturação dos

movimentos organizacionais civis, de militância política muito atuante, para a restauração da democracia brasileira, tais como: os sindicatos classistas; a Ordem dos Advogados do Brasil; as pastorais da igreja; as associações de bairros e as de moradores.

A contribuição dessas organizações no processo de consolidação da democracia brasileira foi definida por Wolfe e Stiffel (1994) como “esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras, em determinadas situações sociais, por parte de grupos e movimentos até então excluídos de tal controle”. A construção maior de toda essa dinâmica democrática verificada nas aspirações populares dos anos 70, no entender de Jacobi (2000), pressupõe três requisitos básicos:

a existência de grupos antagônicos (uns detêm o controle dos recursos e das instituições, enquanto outros se vêem dele excluídos), o que dá margem a alternativas; a) a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática; b) a participação ser vista não como uma dinâmica polarizada, mas como dois pólos em processo. (WOLFE, STIFFEL, 1994)

Ainda, na interpretação de Jacobi (2000) que cita Wolfe e Stiffel (1994), pode-se dizer que a participação popular na gestão pública traduz a conceituação de que as necessidades e as aspirações dos diversos grupos da sociedade civil, na verdade, constituem um jogo de concessões mútuas em que o compartilhamento de decisões entre governo e governados concorre para uma realização plena; pois assim está dito pelo estudioso:

A polarização, na perspectiva de um novo partilhar do processo decisório, pode ser visto como um “encontro entre categorias sociais, classes, grupos de interesse, incluindo uma ampla gama de interações”. Quando se considera a participação como um “encontro”, pode-se não apenas constatar a natureza freqüentemente não-participativa das instituições hegemônicas, mas também ver a transformação das estruturas de poder como indício de uma prática participativa exitosa, levando em consideração os custos e benefícios para cada uma das partes envolvidas. (WOLFE, STIFFEL, 1994)

Evidenciada a importância e o que representa a participação da vontade popular no processo de bem governar as cidades, resta analisar como se estrutura essa governança, visualizar as ações solidárias metropolitanas, e, determinar quais são os seus reflexos na legitimidade decisória dessa governabilidade.

6.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A SOLIDARIEDADE METROPOLITANA

A socialização das políticas públicas nas regiões metropolitanas traz consigo um importante componente para a sua efetivação como fator de sucesso nas ações interativas dos movimentos populares; isto é, aqueles que relacionam os atos da administração pública municipal com os interesses da comunidade: é o componente da “Solidariedade”. No contexto social menos específico, a solidariedade é normalmente entendida como ato vinculado à ação filantrópica; ato cristão de caridade e de amor que proporciona socorro ao necessitado e bem-estar de consciência àquele que se diz solidário. Esse é o entendimento de Maturana (1997, p. 203), lembrando textualmente que:

“Se não há amor não há socialização genuína e os seres humanos se separam. Uma sociedade, na qual se acaba o amor entre seus membros, se desintegra. Ser social envolve sempre ir com o outro, e só se vai livremente com quem se ama.”

Já, segundo o sociólogo francês Émile Durkheim em sua obra intitulada *Divisão do Trabalho*, a solidariedade resulta da coesão social de duas forças intituladas “solidariedade mecânica” e “solidariedade orgânica”. A primeira diz respeito ao compartilhamento, por várias pessoas, de idéias e valores como no caso das ações movidas por sentimentos e crenças religiosas. Da segunda forma se extrai que a divisão do trabalho serve para unir o grupo social, em razão da interdependência criada com as necessidades comuns da organização. Entretanto, o espírito democrático da solidariedade, vista sob o enfoque da cidadania política, e que vai além do mero ato da doação material filantrópica ou da inter-relação de subsistência, deve incorporar-lhe o vislumbre da ação libertadora, aquela que visa a emancipação do ser humano afastando-o da exclusão social.

Na verdade a moderna solidariedade social, vivenciada nos ditames do ideal democrático, estabelece um vínculo recíproco de aproximação sólida entre as pessoas, fazendo que entre elas passe a existir uma comunhão de atitudes e de sentimentos em torno dos principais interesses comuns da organização comunitária.

Interpretando o “princípio da generalidade social”, estabelecido e defendido na antiguidade pelos filósofos Aristóteles e Platão, em suas respectivas obras “A Política” e “A República”, subentende-se que o espírito de solidariedade fundamenta-se nos fatores de: a) igualdade humana; b) promoção humana; e, c) dignidade humana.

Se transportado para os tempos modernos o espírito desses fundamentos pregados pelos filósofos da antiguidade, pode-se ver que nos dias de hoje o princípio da generalidade constitui fundamento atualíssimo para se pensar uma região metropolitana vinculada socialmente pelos laços da solidariedade. Na citada obra “A Política”, esse primado é dito textualmente por Aristóteles (384/322 a.C), quando assim afirma:

As sociedades domésticas e os indivíduos não são senão as partes integrantes da cidade, todas subordinadas ao corpo inteiro, todas distintas por seus poderes e funções, e todas inúteis quando desarticuladas; semelhantes às mãos e aos pés que, uma vez separados do corpo, só conservam o nome e a aparência, sem a realidade, como uma mão de pedra. O mesmo ocorre com os membros da cidade: nenhum pode *bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto*. Assim, a inclinação natural leva os homens a este gênero de sociedade.

Observando o comportamento do ser humano em sua contextualização cultural desde os tempos mais remotos de sua existência, pode-se concluir que o Homem sempre pautou sua conduta no permeio do viver “individualizado” com o do viver “coletivo”. Enquanto do viver individualizado brota o egoísmo antropocêntrico, do viver coletivo nasce e frutifica a semente da solidariedade comunitária lastreada na generalidade da conscientização coletiva.

A consciência social coletiva assemelha-se ao fenômeno físico recorrente no mundo material onde a concepção de um objeto sólido passa pela idéia de um conjunto de partículas unidas e coesas entre si, gravitando em torno de um núcleo central. Dessa reflexão lógica advém a idéia, complexa, das relações sociais que se preconiza para uma eficiente gestão político-administrativa vivida e empreendida no seio das regiões metropolitanas. De fato, a complexidade das relações sociais verificadas nos diversos aspectos da vida metropolitana só poderá redundar em

êxito administrativo para o todo da organização se dela efetivamente decorrer o componente da interação vivida na comunidade através da solidariedade humana.

O caminho para se pretender chegar ao desenvolvimento integral na gestão administrativa dos municípios, nas regiões metropolitanas, há que ter início num projeto que elabore políticas públicas contempladoras do espírito solidário, onde a participação popular contribua para a efetivação de uma convivência social harmoniosa e mais justa no âmbito de toda a comunidade. Se verdadeira for a afirmação de que o processo solidário da administração pública está intrinsecamente ligado à governança metropolitana, não menos lógico será a dedução de que é pela interação cooperativa da comunidade com o poder público que se haverá de alcançar a solidariedade econômica que emancipa e inclui o cidadão. A solidariedade econômica enxergada sob o vezo do desenvolvimento não é apenas uma questão de regulação do mercado negocial mas, acima de tudo, é autêntico instrumento que inibe o crescimento das desigualdades sociais. A solidariedade econômica supõe ajuda recíproca, contributiva, na distribuição dos bens, dos serviços, das informações e dos recursos financeiros, proporcionando o espírito de auxílio mútuo no permeio das dificuldades recorrentes na comunidade metropolitana.

A multiplicidade e diversidade dos problemas presentes e comuns a toda a comunidade metropolitana, diz respeito, entre outros, à desigualdade do poder financeiro a que estão submetidos muitos dos municípios integrantes de uma região metropolitana. Na região metropolitana o espírito da solidariedade precisa ter a compreensão da abrangência regional; pois, ali os problemas e as soluções comuns interessam a todos igualmente, podendo ser resolvidos solidariamente com a gestão da governança cooperativa.

6.5 LEGITIMIDADE DECISÓRIA NA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Em boa hora a Constituição Federal de 1988 inovou a composição organizacional federativa da república brasileira impondo-lhe, substancialmente, uma nova configuração a que se deu o nome de federalismo municipal. Essa visão conceitual tem fundamento na idéia de que a evolução político-social e econômica da Nação, estagnada nos conceitos das magnas cartas das ditaduras de 1945 e 1969, não acompanhou a dinâmica evolutiva dos tempos atuais, exigindo do legislador uma atualização constitucional consentânea com a realidade hodierna.

De fato, sob a égide da atual Constituição Federal e o abrigo da chamada “descentralização administrativa”, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, revestiram-se de novas atribuições e responsabilidades na condução administrativa de seus territórios; contudo, sem ferir os princípios isonômicos dos três poderes constituídos nem a soberania da Nação a cargo do Poder Executivo central. Dessa benéfica partilha de encargos resultaram para os municípios, agora identificados e tidos como entes federados, complicadas situações de inter-relacionamento com os demais entes federados e seus órgãos da administração pública. Lembrando: os fatos ambientais são gerados no território municipal e, sabidamente, com repercussão e efeitos transportados além fronteiras do município, o que implica em delicada gestão de entendimento entre os executivos do poder público nas três esferas de governo.

Inserindo o meio ambiente municipal no contexto dessa apreciação, pode-se dizer que desse acontecimento ambiental resultam diferentes situações que, por vezes, colocam em dificuldades ou estabelecem conflitos de interesses entre os entes da federação. Com freqüência nascem dessas ocasiões as denominadas “crises de legitimidade decisória” nas quais o desencontro de interesses políticos; a ignorância à lei; a pouca conscientização ambiental; a falta de recursos; e a desassistência da administração federal, entre tantos outros entraves, culmina por não atender, mas, dificultar a resolução das questões que são comuns a todos os entes federados.

Dentro dessa ótica e visando o equacionamento dessa problemática surge o instituto da “governança corporativa” que, ratificado pelo espírito da lei 11.107/05

(Consórcios Públicos), procura solucionar a questão desta “crise de legitimidade decisória” racionalizando, democraticamente, os interesses das partes e as ações compartilhadas com a proteção ambiental, conforme se verá adiante.

O processo da intitulada governança cooperativa estatal reflete uma nova tendência global no exercício das políticas públicas, inclusive as do meio ambiente, muito em prática nos tempos atuais. Notadamente, ela passou a acontecer após a mal sucedida experiência política da desestatização implementada em vários países pela ideologia política neoliberal dos anos 1980 e 1990, através do chamado “processo de privatização”.

A governança corporativa, mesclada pelos interesses político/estatal e pelas aspirações de ordem social/coletiva, recomendada pela Organização Cooperativa do Desenvolvimento Econômico, (OCDE), prega o propósito de se estabelecer diretrizes para o relacionamento produtivo entre o Estado e setores da Sociedade Civil. É uma experiência já comprovada e com resultados positivos angariados na comunidade internacional mediante gestões administrativas adotadas entre as organizações privadas a partir da década de 2004 e, que agora alcança grande expressão na soma os interesses da iniciativa privada aos do poder público. O objetivo dessa nova estratégia gerencial cooperativa se estriba na busca de bons desempenhos de meio (administrativo) e de finalidade (resultado) para ambas as partes (atores do processo).

O conceito de governança metropolitana, nesse estudo, guarda íntima relação com os princípios da democracia participativa porque desta simbiose (poder público e vontade popular) comportando mútuos interesses, surge o desenvolvimento de práticas legítimas que possibilitam a participação popular nas ações decisórias de governo. A ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD (2000), define melhor essa relação asseverando que:

Governança é o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seus conflitos. (PNUD, 2000)

Com efeito, a multiplicidade das aspirações e necessidades em razão da diversidade dos interesses das partes em ação, motiva divergências conflitivas no

equacionamento das questões envolvendo meio ambiente. É o que mostra a opinião de Alonso et al (2000), colocando a questão sob o escopo ambiental, assim dizendo:

Com o processo de institucionalização da questão ambiental os temas ambientais passaram a estar sujeitos às restrições impostas pela racionalidade administrativa, muitas vezes engessada pelo orçamento, interesse do governante, bem como por práticas de corrupção e nível de governabilidade insuficiente para impor medidas concisas em prol da preservação ambiental, que envolve o próprio ser humano. (ALONSO et al, 2000)

Ainda, segundo descreve Joyner (2000)

O termo Governança foi abordado como sendo a interação entre as estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos; como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos. Diz respeito, fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão. (JOYNER, 2000)

O escopo principal dessa modalidade organizacional, interativa e sistêmica, é alcançar resultados positivos e duradouros para a economia nacional, para a sociedade comunitária e, de modo especial, para a agenda ecológica do meio ambiente. Na prática, é a concretização da base doutrinária proclamada na Rio 92, no tripé da sustentabilidade: proteção ambiental; desenvolvimento econômico; e, justiça social.

É de se observar que os efeitos da chamada “globalização” não estão adstritos somente aos fenômenos da macroeconomia mundial, mas, também e principalmente aos fatos econômicos menores, os regionais e até os locais como os metropolitanos. Em síntese, o fenômeno da cooperação globalizada está presente em todas as espécies de atividades desenvolvidas no tecido social, inclusive naquelas que se referem ao meio ambiente.

Assim, o que ocorre no mundo dos fatos e atos jurídicos e que espelha o agir humano no âmbito do seu meio social, culmina por influenciar a vida de todos, especificamente no âmbito das políticas públicas ambientais, quando vistas sob o ângulo político/decisório emanado da Governança Corporativa. A legitimidade

decisória de que trata a governança corporativa precisa ser entendida como uma extensão ou elastecimento dos princípios democráticos da separação dos poderes; da autonomia e independência administrativa, bem como da sacramentalização das aspirações e necessidades da coletividade metropolitana; mas, todos esses interesses e aspectos atuando com coerência e de forma harmônica. As decisões emergidas desse processo, por assim dizer colegiado, são absolutamente legítimas de vez que nascem do interesse coletivo isento da discricionariedade fragmentada deste ou daquele governante municipal. No processo da governança corporativa, as decisões serão legítimas na medida em que forem justas. Serão justas quando formuladas em conformidade com as circunstâncias do momento e com os valores coletivos, éticos e morais, que conduziram sua implementação.

Aqui não há lugar para a possibilidade de interpretações divergentes sobre interesses públicos e interesses privados, eis que ambos convergem na direção de um ponto comum: o bem-estar de todos. Cabe dizer que nesse processo ocorre a homogeneidade dos interesses cidadãos com os propósitos das políticas públicas, que resumem na promoção do cidadão em face de sua qualidade de vida e do ambiente saudável. Pode-se também afirmar que, neste caso, o poder discricionário, individual, de cada governante é postergado em benefício dos efeitos administrativos difusos, como resultado prático dessa vinculação coletiva.

Aliás, os projetos concebidos no âmbito das políticas públicas visando as diversas fases de gestão dos resíduos sólidos, podem ser tomados como paradigma de ações eficazes na solução gerencial de toda a cadeia logística que vai da produção à destinação final desses resíduos. Essa temática comporta alta relevância no Brasil, pois aqui são produzidas 180 mil toneladas/dia desse material; inegável, portanto, que há elevado débito gerencial nesse sentido conforme demonstra a figura 5.

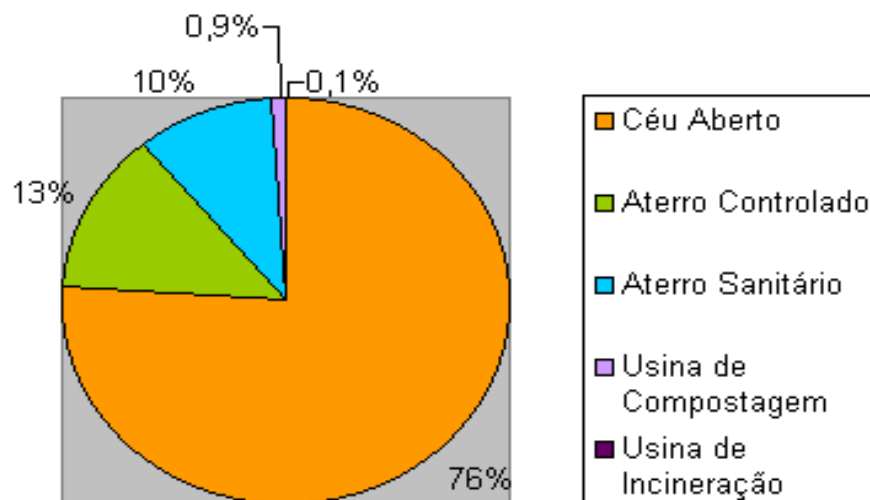


FIGURA 5 - DESTINO DOS RESÍDUOS COLETADOS NO BRASIL – FONTE IBGE 1995

A governança municipal, legitimada pela participação popular, poderá solucionar estes e tantos outros problemas administrativos, mitigando em muito as crises de legitimidade decisória, adotando para isso o processo educativo e o instrumento dos consórcios públicos municipais como ferramentas de sucesso.

7 CONSÓRCIO METROPOLITANO E DIREITO URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico, no qual se insere a Lei do Estatuto da Cidade, abrange o estudo jurídico/doutrinário de todo um largo espectro dos questionamentos sociais levantados e vividos nas cidades; e, abrange os mais variados aspectos de ordem econômica, do exercício político, do comando administrativo e de tantas outras atividades das quais está a compor a comunidade urbana. Especificamente, o direito urbanístico objetiva o estudo multidisciplinar dos fenômenos que impactam a ocupação do espaço habitável e suas variáveis no meio urbano. Por sua vez, o Estatuto da Cidade representa a normatização materializada do direito urbanístico, estabelecendo as condicionantes da ocupação do solo, ao tempo em que visa promover o desenvolvimento das cidades e proporcionar uma saudável qualidade de vida para a população. Além dessas diretrizes o Estatuto da Cidade traz como escopo principal o aspecto da função social da terra no espaço urbano.

De fato, o Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de operacionalização de ações urbanas consorciadas mediante intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, objetivando as transformações urbanísticas que visem melhorias para a sociedade e o meio ambiente. O artigo 32 e seu § 1º na citada lei explicita que “Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas”, assim

Art. 32 - § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Pelo instrumento dos consórcios públicos metropolitanos os municípios carentes de recursos e com dificuldades para, sozinhos, empreender ações de infra-estruturas, poderão associar-se com o fim de reunir recursos humanos, materiais e financeiros, visando a satisfação básica da comunidade urbana. Se os problemas, os questionamentos, as aspirações e as necessidades básicas de cada cidade metropolitana migram de uma para outra comunidade, impactando-as, como

anteriormente dito, nada mais racional e lógico que as administrações municipais interajam proativamente no sentido de se encontrar soluções comuns às suas dificuldades; tudo em benefício de seus governados e para valorizar a preservação do meio ambiente.

Adentrando esse contexto de superação dos problemas existentes nas cidades brasileiras, principalmente nas regiões metropolitanas, constitui fato notório o grau de maturidade a que chega a sociedade brasileira no exercício da política administrativa urbana, quando busca as soluções compartilhadas para resolver suas dificuldades comuns. Essa afirmação tem justificativa e concepção no advento da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 que trata dos Consórcios Públicos, instrumento jurídico que atesta o nível de amadurecimento político do administrador público no exercício democrático da gestão interativa metropolitana.

Aqui, os Consórcios Públicos abrem novas perspectivas para a efetiva consecução dos objetivos consubstanciados nas diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, pois ambos têm propósitos convergentes no escopo das finalidades a atingir. Nas gestões urbanas das regiões metropolitanas a sintonia de interesses, tanto do consórcio municipal previsto no Estatuto da Cidade, como daquele que está contido na Lei dos Consórcios Públicos Metropolitanos, tendem a solucionar problemas comuns que afligem as comunidades, pois o artigo 1º dessa lei assim está redigido: “Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências”.

Para as regiões metropolitanas, a combinação dos favores autorizativos que esses dois instrumentos jurídicos trazem na letra viva da lei, se amoldam perfeitamente às necessidades dos gestores públicos para dotar suas administrações municipais de um bom cabedal, democrático, de atendimento à comunidade.

Cabe comentar que o advento da Constituição Federal de 1988 modernizou substancialmente a administração pública brasileira, proporcionando aos entes federados da União um modelo inovador de gestão pública. Foi então que um novo modelo de pacto federativo, calcado nos princípios da descentralização de poderes e da gestão participativa, trouxe para o cenário administrativo nacional a figura dos consórcios públicos; hoje tão difundidos e postos em prática nas áreas dos serviços

prestados na gestão da saúde, dos resíduos sólidos, das rodovias, dos transportes, dos recursos hídricos, do saneamento básico; e, especialmente, na gestão da educação ambiental.

7.1 CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O termo consórcio tem origem na língua latina onde "consortium" significa ligar-se, unir-se, associar-se a coisas ou pessoas para um fim determinado; e, geralmente de interesse social comunitário. Para efeito deste estudo, denominam-se consórcios públicos as parcerias formadas entre dois ou mais entes federados com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos, para satisfação de interesse comum dos consorciados.

Melhor definindo o termo e, agregando-lhe escopo e finalidade, segundo a concepção jurídica contida na Constituição Federal pátria, o artigo 241 estabelece a quem compete disciplinar os consórcios públicos e a que fim se destina, assim narrando

"Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

O advento da lei 11.107/2005 que regulamentou a efetivação constitutiva dos consórcios públicos consolidados pelo artigo 241 da Constituição Federal, motivou inúmeros questionamentos doutrinários acerca de suas incongruências no que diz respeito ao regime jurídico dessas parcerias. Discute-se na doutrina se os consórcios públicos podem ser constituídos como pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado. O artigo 7º do Decreto 6.017/2007 que estabeleceu normas de execução da lei dos consórcios públicos dirime em parte a controvérsia, deixando claro que os consórcios públicos ou privados constituem entidades

públicas, regidas por normas de direito público, e, também instituídas como pessoas jurídicas de direito público. Assim consagra o citado dispositivo legal:

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

Em que pese variadas concordâncias e discordâncias doutrinárias a respeito da aquisição da personalidade jurídica dos consórcios públicos, se de direito público ou de direito privado, a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 deixaram evidentes algumas características que clarificam juridicamente a questão da essência objetiva do consórcio público, dizendo conclusivamente que:

- a) É regido por ordenamento de direito público, prestando serviço público de forma indireta;
- b) Como pessoa jurídica de direito privado, não tem fins econômicos e é regido suplementarmente pelo Código Civil;
- c) Como pessoa jurídica de direito público, constitui associação pública de natureza autárquica interfederativa, regido pela administração pública;
- d) É criado por lei e formalizado por contrato entre entes federados através de um protocolo de intenções que, ratificado, cria direitos e obrigações entre os signatários;
- e) Finalmente, minimiza a “crise de legitimidade decisória” e estimula o desenvolvimento, pela aproximação participativa das partes.

Na verdade, quando a Constituição Federal de 1988, modernamente, agregou complexidade ao desenho federativo brasileiro, estabelecendo o município como centro e célula desse corpo político, nada mais fez do que reconhecer essa célula municipal como o lugar onde de fato originam e acontecem os principais fenômenos da vida pública e as do meio ambiente. Essa orientação política ganhou maior significado e expressão no convívio dia a dia das cidades metropolitanas, onde a

gestão dirigida ao bem-estar da população se faz impactada pelas mais variadas necessidades e aspirações da comunidade.

Por esse viés político é que se deu início a um processo de descentralização escalonada em que a administração pública federal, com uma nova visão das políticas públicas, transferiu para os Estados, Distrito Federal e Municípios muitos dos encargos e responsabilidades que, à distância, não poderia atender satisfatoriamente. Sem dúvida essa transferência de ônus sem a contrapartida dos recursos necessários à execução e solução dos problemas locais oportunizou idealizar e formatar os consórcios municipais como meio solidário capaz de mitigar as dificuldades comuns encontradas na gestão integrada das regiões metropolitanas.

Os consórcios públicos municipais constituem excelentes ferramentas de articulação negocial entre os consorciados e os demais entes federados, onde o poder de diálogo e o de pressão fortalecem a autonomia municipal e garantem suas realizações. Comprovadamente, os consórcios municipais incrementados pelas políticas públicas e efetivados pela conscientização educativa, constituem poderosa alavanca de desenvolvimento regional afastando as desigualdades desde a muito instaladas em âmbito local e por toda a extensão do território brasileiro.

Enfim, pensar a gestão pública metropolitana de forma sistêmica, como permite e recomenda a lei nos tempos atuais, significa afastar-se da fragmentada visão empírica que o tema comporta, para mergulhar-se numa viagem racionalizada, científica e abrangente, onde o complicado mundo das relações sociais, políticas, ambientais e econômicas obrigatoriamente interagem de forma organizada para levar o homem ao seu objetivo último: ser feliz.

7.2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento humano não pode ser considerado como uma simples meta a alcançar, mas, antes de tudo constitui um processo sistêmico integrado, de contínua transformação consciencial do indivíduo na sua relação com o meio em

que vive. Todavia, hoje, esse pensar não coaduna com as realidades do crescimento populacional verificado nos entornos ou franjas das cidades metropolitanas, em que os valores culturais do ser humano e os do ambiente-meio, não oferecem as condições básicas indispensáveis da dignidade humana e de uma vida saudável. A lei 11.107/2005 veio suavizar consideravelmente parte dos encargos financeiros atribuídos à administração municipal, quando a descentralização federal ou a denominada “transferência de competências” emanadas do governo federal, com a Constituição de 1988, viabilizou soluções político/administrativas aos municípios, mormente pelas dificuldades encontradas na constante falta dos recursos financeiros.

Se por um lado o compartilhamento das competências administrativas pareceu fragilizar ainda mais as combalidas finanças dos municípios, de outra ótica mais benéfica, verificou-se que se lhes abriram novas perspectivas de desenvolvimento com a institucionalização dos consórcios públicos, evidenciadas na governança cooperativa e no poder transformador da Educação Ambiental ministrada formal e informalmente em todos os níveis da atividade comunitária.

São essas as perspectivas capazes de alavancar o processo de desenvolvimento regional, efetivamente contribuindo para as soluções das questões ambientais que, por serem multi e transdisciplinares, necessitam de soluções comuns, pensadas coletivamente.

Os aspectos da poluição hídrica, de repercussão transfronteiriça, assim como os da emissão de poluentes atmosféricos são bons exemplos de questões que só através do espírito cooperativo municipal podem ser solucionados a contento do meio ambiente regional e em benefício da população. Os serviços de tratamento de água para o abastecimento urbano (ETAs) poderão beneficiar-se dos consórcios públicos municipais para solucionar problemas comuns de poluição e de contaminação hídrica; inclusive porque, hoje, são consideráveis o *deficit* desses serviços nas áreas metropolitanas das cinco regiões brasileiras, conforme demonstra a figura 6 a seguir:

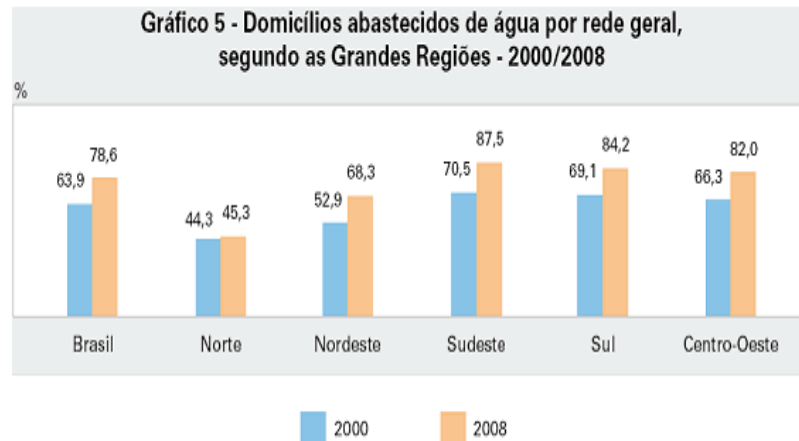


FIGURA 6 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS REGIÕES GEOGRÁFICAS DO BRASIL

FONTE: IBGE 2008.

Viver num meio natural saudável e desfrutar de um desenvolvimento metropolitano sólido, são conceitos de existência indissociáveis, quando se propõe alcançar proativamente o tripé da sustentabilidade, fundamentado num: ambiente economicamente estável; ambiente socialmente justo; e, ambiente ecologicamente equilibrado.

7.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ALTERNATIVA INTEGRADORA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Historicamente, sabe-se que a Democracia é a forma de governo que mais se aproxima do desiderato inerente à condição realizadora do ser humano como ente livre e consciente: a de realizar-se plenamente através do convívio partilhado na comunidade. A experiência do convívio partilhado desperta a consciência crítica, racionaliza o pensar e humaniza as decisões; pois, é pela democracia participativa que se chega à cidadania consciente, à justiça social emancipadora do ser humano. O ambiente vivenciado nas cidades metropolitanas é um bom laboratório desse aprendizado.

Este item da pesquisa monográfica pretende complementar as respostas para as perguntas propostas ao início deste trabalho, versantes elas sobre as indagações: a educação ambiental poderá ser considerada fator de desenvolvimento sócio-ambiental na gestão sistêmica de uma região metropolitana? Até onde se podem consorciar, através das ações municipais, os fatos da Educação Ambiental em uma Região Metropolitana?

A primitiva História do Brasil noticia, nos relatos do descobrimento, que o modelo de Educação trazida para cá e implantada pelos padres jesuítas, a partir do século XVI, tinha origem na cultura medieval na qual se priorizava o fortalecimento espiritual, o conhecimento humanístico e a arte do saber literário. Essa modalidade educacional não alcançava a população escrava oriunda da África nem contemplava o povo indígena a quem se desvelava tão somente os cuidados da catequese cristã. Desvinculada de qualquer significado social, a preocupação educacional daquela época excluía a população menos favorecida, enquanto estava disponível e privilegiava a sociedade mais abastada, a insipiente elite brasileira. A propósito Durão (2003) confirma: “A educação no Brasil remonta à época em que os jesuítas pregavam os ensinamentos transplantados da cultura medieval europeia. Alcançavam, somente, os donos de terra e os senhores de engenho, mesmo assim em sua minoria.”

A partir da expulsão dos jesuítas, no ano de 1759, o processo educacional brasileiro passou por várias fases acompanhando a evolução política do país até os anos 80. Conservou nesse longo período a identidade de um instrumento direcionado quase que exclusivamente para a classe mais privilegiada economicamente. Ressalte-se que do século XVI ao século XX a educação brasileira não gozava do conceito de “instrumento da cidadania” cujo exercício tronou-se direito e dever de todos a partir da Constituição de 1988. Então, inicia-se de modo consolidado e democrático a socialização do processo educativo no Brasil, onde a educação contextualizada no conhecimento formal (internalizado) marcada pelo individualismo foi complementada pelo aspecto informal do saber (fator de externalidade) nas relações interativas da sociedade comunitária, sob o slogan: “educação para todos”.

Todavia, a Sociedade pós-industrial advinda como uma resultante da Segunda Guerra Mundial evoluiu para as tecnologias de ponta graças ao

aperfeiçoamento das informações e ao valor epistemológico do fator conhecimento. A atual época das modernidades passou a sinalizar a sociedade humana como uma grande consumidora de informações originadas nos meios de comunicação, especificamente na informática digitalizada que, a cada dia, mais modifica os conceitos e os padrões da vida em sociedade. A informação tecnológica ignora as distâncias, desafia o decurso do tempo e está simultaneamente disponível para todos, e, em todos os lugares.

Inserida neste contexto está a Educação; instrumento da comunicação e da informação, autêntico mecanismo de transmissão do conhecimento e aperfeiçoamento do saber, inserida na comunidade e com ela interagindo no sentido do preparo para o exercício da cidadania consciente. Como escopo finalístico o processo educativo tem a missão de facilitar as transformações holísticas do desenvolvimento humano.

A Constituição Federal de 1988 consagra no artigo 205 que a educação é direito de todos, e que o Estado a Família e a Sociedade devem participar nesse processo de desenvolvimento da pessoa humana, assim dizendo:

Artigo 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No mesmo diapasão do artigo 205 a Carta Magna de 1988 consagra no seu artigo 225, § 1º, inciso VI, agora vinculando a Educação ao Meio Ambiente, dizendo 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.

§ 1º: Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
...

VI – *promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.*

Finalmente, com maior especificidade a lei 9.795 de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental no território brasileiro diz no seu artigo 3º, inciso I, que:

Artigo 3º: Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:

I – ao Poder Público, nos termos do artigo 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

II – às instituições educativas, promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem;

III – aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, promover ações de educação ambiental integrada aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

IV – aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre o meio ambiente e incorporar a dimensão em sua programação;

V – às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando a melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente;

VI – à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Interessante notar que já no ano de 1981 a lei geral do PNMA (lei nº 6.938/81), expressando o sentimento globalizado de preservação ambiental reinante por todo o orbe do planeta, consolidava no sistema jurídico brasileiro o Sistema Nacional do Meio Ambiente, no qual (artigo 1º, inciso X) se recomendava “a educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

Não sem razão afirmou Kofi Annan (2011), por ocasião do seu pronunciamento no Festival Mundial das Crianças, na Suíça, dizendo que “a educação é o motor da nova economia global. Está no centro do desenvolvimento, do progresso social e da liberdade humana”.

8 CONCLUSÃO

O propósito de elaborar a presente monografia, trabalhando o tema “As Regiões Metropolitanas como Unidade de Gestão e Educação Ambiental”, nasceu com a percepção dos variados fatos recorrentes nas complicadas relações de interatividade das populações urbanas; as relações que se comunicam pelas condições adversas que se vive na cidade; e, pelos laços vinculativos da vizinhança. Com uma observação mais acurada na visão dos acontecimentos políticos, de repercussão econômica e social no seio das comunidades de fronteiras avizinhas, chegou-se à conclusão de que o sistema de gestão político/administrativa nas regiões metropolitanas carece de profunda transformação de cunho pedagógico. Esse perfil educacional restou evidenciado notadamente no que se refere à sustentabilidade ambiental ligada aos interesses difusos da comunidade. As mudanças do comportamento humano, consolidadas concretamente numa autêntica sensibilização e conscientização, só podem ser processadas pela aprendizagem pedagógica, operacionalizada através da Educação Ambiental.

Ampliando o horizonte dessa atividade meio, a Educação, para as regiões metropolitanas, pode-se afirmar com certeza de que os bons resultados colhidos com o desenvolvimento dessa pesquisa foram da maior abrangência e de grande eficácia para esse considerável universo comunitário: o das populações citadinas.

Os estudos, as pesquisas e os dados colhidos nesta monografia demonstram, comprovadamente, que a Educação Ambiental, além de funcionar como fator decisivo na transformação comportamental, no permeio de toda a população metropolitana (nele incluindo as autoridades governamentais), também constitui utilíssima ferramenta de inclusão humana; de respeito e consagração dos valores éticos e morais; assim como de um novo paradigma de gestão governamental para as regiões metropolitanas.

Com efeito, em que pese à pertinência e validade dos resultados colhidos nessa monografia, a exigüidade do tempo para realizar a pesquisa vulnerabilizou a qualidade científica do trabalho. Mas, sob outra ótica, essa circunstância deixa margem para que futuramente se possa aprofundar e aperfeiçoar o estudo do tema;

todavia, sem que se tenha com isso ofuscado o sentimento da plena realização e a certeza do dever cumprido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, A, Costa. **Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Conflitos na metrópole, 2000.

ALVES, A.C. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**: Novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, (Org.). Max Limonad, Advocacia Pública & Sociedade, a.2, n. 3 – 1998 – Publicação Oficial do Instituto Brasileiro da Advocacia Pública.

AVELINO, Pedro Buck. **Princípios da solidariedade: imbricações históricas e sua inserção na constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, n.º 53, out/dez, São Paulo: RT, 2005, p. 228.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

CAMPOS FILHO, C.M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CECCON, N.P. **Arranjo Institucional do Consórcio Intermunicipal da Região Metropolitana de Curitiba para gestão de resíduos sólidos urbanos: desafios e oportunidades**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007.

DURÃO, P. Educação Ambiental e os atos conveniais, **Revista da ESMESE**, nº 5, 2003, artigo pg. 263, Pernambuco.

FERNANDES, A.S.A. **Gestão Municipal e Participação Social no Brasil**, São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004.

HOEFLICH, 2007, (In “**Introdução às políticas públicas ambientais**”, conteúdo curso PECCA/UFPR).

HOFLING, 2001, (In "**Introdução às políticas públicas ambientais**", conteúdo curso PECCA/UFPR).

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadastramento de moradores em áreas de risco da Região Metropolitana de Curitiba-PMA-03** do Programa de Saneamento Ambiental, 1994.

JACOBI, P. R. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**: Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

JOYNER, C; JOYNER. **Natural Resources Journal**, v.14, p. 533, 547, 1974. conteúdo curso PECCA/UFPR).

KOFI, A. Discurso no Festival Mundial das Crianças (Basileia, Suíça, Junho de 2000). Em "**Nós, os Povos: o Papel das Nações Unidas no Século XXI**". Disponível em: http://www.runic-europe.org/portuguese/uninfo/material_pedagogico.html. Acesso em: 02/10/2011

LARAIA, R.B. **Cultura um conceito antropológico**, Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 14ª Edição, 2001, 117p.

LEMOS, J.G. **Em busca de modelos político-institucionais para as regiões metropolitanas: o caso da RM de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, EBAP (FGV), 1985.

MARÇAL, C. **Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos**; dissertação de mestrado, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/publicacoes/ClaudiaMarcal.pdf>. Acesso em: 02/10/2011

MARICATO, E. B., **Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Voss, 2001.

MAY, H. P. et al. **Economia do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: **Elsevier** 2003 – 4ª reimpressão.

MILARÉ, E. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990. 206p.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade**: Ed. Universidade Federal de Minas Gerais, 1997, p. 203.

MONTEIRO, M.F. **Análise Socioambiental de Bacias Hidrográficas de Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

MOYSÉS, A.R. **Moradias nas cidades brasileiras**. Ed. Contexto, São Paulo, 1988.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade** – Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2011. São Paulo: Saraiva, 2011.

MUMFORD, L. **A Cidade na História: suas origens transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NEGREIROS, R. Gestão Metropolitana: um desafio que se renova. Revista **Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100. Curitiba: IPARDES, 2001. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/rovena.pdf . Acesso em: 05/07/2011.

OECD. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/39/12/42524177.pdf. Acesso em: 3/05/2011.

PETERS, E.L. **Temas de Direito e Meio Ambiente**. 22. ed., Curitiba: Juruá, 2005.

SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO (Orgs.), **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. 288 p.

SILVA, J.A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed., rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

SIRKIS, A. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro: Fundação Onda Azul, 1997.

SZUCHMAN, T. **Diferenças Intra Regionais e a Gestão da Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007. http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/15/TDE-2007-10-05T122131Z-657/Publico/Tami.pdf. Acesso em: 03/07/2011.

VERZA, S.B. **As Políticas Públicas de Educação no Município**. Ijuí, RS, ed. UNIJUÍ, 2000.