UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CAMILA FUJITA

Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil

SÃO PAULO
2008

CAMILA FUJITA

Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Paisagem e Ambiente
Orientadora: Profª. Drª. Maria Ângela Faggin Pereira Leite

SÃO PAULO
2008

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO PARA FINS DE ESTUDO OU PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: fujita@unochapeco.edu.br

Fujita, Camila
F958d Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil / Camila Fujita. - - São Paulo, 2008.
214 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Paisagem e Ambiente) – FAUUSP.
Orientadora: Maria Ângela Faggin Pereira Leite.

1.Planejamento territorial urbano – Brasil 2.Meio ambiente urbano 3.Território 4.Políticas públicas 5.Política urbana I.Título

CDU 711.4

Aos meus pais, Mário e Aurora, pela vida, o início e o meio.

AGRADECIMENTOS

À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pela oportunidade de realização do doutorado. À Profa. Dra. Maria Ângela Faggin Pereira Leite, orientadora, pela disposição, seriedade e zelo, meu agradecimento pelo aprendizado, carregarei essas experiências comigo. Ao Prof. Dr. Euler Sandeville e à Profa. Dra. Maria Helena Ferreira Machado, pelas preciosas contribuições na ocasião da qualificação, bem como aos demais professores que tive em minha vida e que me mostraram a grandeza e o desafio que a prática da docência e da pesquisa requer. Aos queridos amigos e colegas de trabalho da Universidade Comunitária Regional de Chapecó, em especial, Ana Laura Villela, Alexandre Matiello, Christine Scherer, Danielle Benício, Leandro Bordin e aos integrantes do Grupo de Pesquisa Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento, por encherem de vida um cotidiano e por compartilharmos muito mais que um ofício, mas um projeto de vida, essa tese também foi feita por e para vocês. Aos amigos, de hoje e de ontem, que de alguma forma contribuíram para que chegasse a esse momento. Aos companheiros de alma, amados pais e irmãos, primas e primos do coração, minha grande família, Ronaldo querido, Bindi minha gotinha de luz, vocês são meu bem estar e bem querer.

RESUMO

FUJITA, C. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro:** desafios ao planejamento urbano no Brasil. 2008. 215 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

A separação no tratamento de questões urbanas e ambientais na formação do território brasileiro e na formulação de políticas públicas de cunho territorial é aqui avaliada através de uma abordagem dialógica, que busca relacionar alguns dos principais aspectos sociais, históricos, econômicos e políticos que marcaram essa trajetória em diferentes períodos no tempo, contextos no espaço e escalas de análise. Essa fragmentação é observada nas propostas que, em diversos momentos do percurso brasileiro, se referiram às possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico aliado aos processos institucionais de conformação territorial calcados em instâncias jurídicas. Este trabalho põe em questão a validade dessa forma de abordagem para a compreensão e a intervenção sobre os problemas urbano-ambientais da cidade real, vivenciada no cotidiano, onde as questões urbanas e ambientais comparecem de modo indissociável. Para tanto, dedicamo-nos a compreender como os problemas urbano-ambientais têm sido gerados em meio ao processo de urbanização brasileira, por meio da definição de seis períodos históricos e do estudo da inserção da lógica de (re)produção capitalista nas relações sócio-econômicas e na produção da cidade. A análise comparada da evolução das ações institucionais em prol do meio ambiente no Brasil, apreendida através do estabelecimento de cinco períodos históricos sob o enfoque dos movimentos sociais e dos debates acerca do desenvolvimento, do conjunto jurídico que define as leis urbanas e ambientais em âmbito federal e dos subsídios gerados pelo estudo do processo de urbanização evidenciou contradições, que caracterizam a desarticulação no tratamento de matérias urbanas e ambientais nas propostas de consecução de políticas públicas de cunho territorial. Essa avaliação foi comprovada à luz do plano empírico por meio da realização de um estudo de caso que analisa os planos diretores do município de Chapecó (SC), seus contextos, limites e alcances. A interpretação desses conteúdos apontou para a sugestão de que está a ocorrer um momento de transição, no tocante às bases paradigmáticas que fundamentam os padrões possíveis de intervenção sobre o meio ambiente urbano, e que a necessária articulação entre as questões urbanas e ambientais deve ser realizada primordialmente pelos movimentos sociais, já que os instrumentos e mecanismos propostos nas pretensas políticas urbanas e ambientais expressam uma visão dicotômica da relação homem-natureza no direcionamento de suas possibilidades de ação. Nessa perspectiva, os conflitos urbano-ambientais podem auxiliar no reconhecimento de interesses e atores em torno de questões urbano-ambientais, a fim de propiciar novos arranjos técnicos, administrativos e políticos que possam gradativamente vincular a atuação da sociedade em benefício dos interesses coletivos.

Palavras-chave: Planejamento territorial urbano – Brasil. Meio ambiente urbano. Território. Políticas públicas. Política urbana

ABSTRACT

FUJITA, C. **Urban-Environmental Dilemma in the Brazilian territorial formation**: challenges to the urban planning in Brazil. 2008. 215 f. Thesis (Doctoral) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

The separation dealing with urban and environmental issues in the Brazilian territory formation and in the territorial public policies formulation is treated here through a dialogical approach which tries to relate some of the main social, historical, economical and political aspects that influenced this trajectory in different periods of timetables, space context and analytical scales. This fragmentation is observed in propositions that, in different moments throughout Brazilian history, referred to social-economical development possibilities allied to territorial conformation institutional processes based upon juridical instances. This work questions the validity of this approach in order to comprehend and take action upon urban and environmental problems in the real city, where urban and environmental matters appear inseparable. In order to do so, we worked to comprehend how urban-environmental problems has been generated throughout he Brazilian urbanization process, by means of the definition of six historical periods and the incorporation of capitalist (re)production logic in the social-economical relations and in the city production. The compared analysis of the evolution concerning institutional actions towards environmental defense in Brazil, learned by the organization of five historical periods and the study of social movements and the debates about development policies, the juridical set that define urban and environmental laws in the federal scope and the subsides obtained by the urbanization process in Brazil showed evidence of the existence of contradictions, which characterize the disarticulation of urban and environmental matters in territorial public policies proposals. This assessment was proved under the empirical experience by means of the case study realization that brings the analysis of Chapecó (SC) urban planning proposals, their contexts, limits and achievements. The interpretation of theses elements pointed to the suggestion that a paradigmatic change is happening concerning possible intervention patterns towards urban environment and also that the articulation of urban and environmental issues should raise mainly from the social movements actions, since the instruments and mechanisms inscribed in the pretense urban and environment policies express a dichotomy in the way human-nature relation is understood throughout the course of action suggested in these laws. Through this perspective, the urban-environmental conflicts can aid the recognition of interests and social actors around urban-environmental matters, in order to propitiate new political, administration and technical arrangements which can gradually bind the society actuation towards collectivity interests.

Keywords: Urban Territorial Planning – Brazil. Urban Environment. Territory. Public Politicies. Urban Policies.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Localização de Chapecó - Brasil, Santa Catarina, Micro-região AMOSC. 144
Imagem 2: Instalações da S.A. Indústria e Comércio Chapecó..... 148
Imagem 3: Evolução populacional de Chapecó em áreas urbanas e rurais entre 1960 e 2003. 151
Imagem 4: Área Urbana e bairros de Chapecó em 2006 156
Imagem 5: Evolução da paisagem urbana de Chapecó entre 1930 e 1990. 157
Imagem 6: Área Central de Chapecó em 2005..... 160
Imagem 7: Vista do acesso norte ao município em 2005. 160

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

I CAPÍTULO 17

1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A PRODUÇÃO DOS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS 18

1.1 ANTECEDENTES 20

1.1.1 Primeiro Período (1500-1822): Fracas Relações Urbanas ***21***

1.1.2 Segundo período (1822-1889): Estímulos Iniciais ***24***

1.1.3 Terceiro Período (1889-1945): Primeira Aceleração Urbana ***30***

1.2 FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO 36

1.2.1 Quarto Período (1945-1964): Crescimento Urbano ***36***

1.2.2 Quinto Período (1964-1988): Explosão do Brasil Urbano ***40***

1.2.3 Sexto Período (1988-2001): Diferenças e Complexidade ***45***

1.3 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO SOLO URBANO E OS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS 51

1.4 AS DINÂMICAS TERRITORIAIS NA ECONOMIA GLOBAL E OS DESAFIOS AO ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS 56

II CAPÍTULO 67

2 A DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL 68

2.1 NOTAS SOBRE O DEBATE AMBIENTAL INTERNACIONAL 68

2.2 MEIO AMBIENTE, SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL 87

2.2.1 Primeiro Período (1500-1822): Exploração Colonial ***87***

2.2.2 Segundo Período (1822-1930): Por Outro Projeto de Nação ***89***

2.2.3 Terceiro Período (1930-1972): Estado Nacional e Ecologismo de Denúncia ***94***

2.2.4 Quarto Período (1972-1988): Desenvolvimentismo e Ambientalismos ***96***

2.2.5 Quinto Período (1988-2001): Ênfase Normativa e os Desafios à Implementação ***101***

III CAPÍTULO 106

3 DILEMA URBANO-AMBIENTAL NOS PROCESSOS INSTITUCIONAIS DO TERRITÓRIO 107

3.1 NOTAS SOBRE O DEBATE URBANO-AMBIENTAL 107

3.2 URBANO E AMBIENTAL: A LEI EM QUESTÃO 116

3.2.1 Algumas Considerações Acerca da Lei ***116***

3.2.2 Legislação Urbana e Ambiental: Uma Colisão de Direitos ***119***

3.2.2.1 Legislação ambiental *120*

3.2.2.2 Legislação urbana *125*

3.3 PROBLEMÁTICA URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL 132

IV CAPÍTULO 142

4 CONFLITO URBANO-AMBIENTAL E O PLANEJAMENTO URBANO: AVANÇO OU RETROCESSO? 143

4.1 CONFORMAÇÃO TERRITORIAL DE CHAPECÓ E REGIÃO 144

4.2 OS PLANOS DIRETORES E AS QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS 161

4.3 CONFLITOS URBANO-AMBIENTAIS E O PLANEJAMENTO URBANO 180

CONSIDERAÇÕES FINAIS 185

REFERÊNCIAS 190

APÊNDICES 202

APÊNDICE A: Propostas para o processo de revisão do plano diretor ***203***
APÊNDICE B: Votação das emendas da revisão do plano diretor ***206***

ANEXOS 212

ANEXO A – Clipagem de notícias sobre protestos de ambientalistas contra a aprovação da resolução do CONAMA sobre APP urbana ***213***
ANEXO B – Convite de ato público em defesa da resolução do CONAMA sobre assentamentos precários consolidados em APP urbana ***215***

introdução

INTRODUÇÃO

Interpretações para o sentido da palavra *dilema* sugerem a definição de um argumento que apresenta duas proposições contraditórias e condicionais ou, então, a noção de uma situação embaraçosa que apresenta duas soluções, ambas de difícil escolha. Pensamos que a associação dos termos *urbano* e *ambiental*, muitas vezes, provoca reações tais como as descritas, como se a escolha de uma opção excluísse a outra. Tal desconcerto não surge fortuitamente.

A afirmação de dicotomias que separam as noções de natureza e homem, sociedade e cultura é antiga. Desta maneira, natureza e meio ambiente também acabaram sendo contrapostos aos ideários que associavam sociedade, cultura, desenvolvimento e suas manifestações materiais, dentre as quais as cidades têm figurado como expoentes das ameaças a um preterido equilíbrio natural.

Os conceitos de natureza e ambiente adquirem inúmeros significados ao longo do tempo e do advento das culturas. Segundo Leite (2005, pg. 41), mesmo que esses dois conceitos tenham assumido diferentes concepções, de maneira geral, mantiveram certa unidade quanto ao entendimento das características da base física, no primeiro termo, e de uso e transformação do espaço humano, os processos culturais do território, no segundo. Todavia, mais recentemente, essas fronteiras têm se confundido e reafirmado uma noção fragmentada, que não privilegia a interação dialógica das dinâmicas sócio-espaciais. Nos dizeres da autora, "os desequilíbrios do presente passam, assim, a ser entendidos e tratados como fenômenos naturais ou urbanos isolados e não como fenômenos interligados, resultantes de intervenções que os agravam, também pela desconsideração de sua dimensão ambiental".

Esta avaliação também se aplica aos trabalhos que versam sobre a análise dos impactos ambientais em áreas urbanas e que, segundo Coelho (2005, pg. 42), ainda se fundamentam em abordagens reducionistas, mecanicistas e determinísticas, de modo que a maioria desses estudiosos se preocupa mais com a identificação dos efeitos imediatos e pontuais dos impactos urbano-ambientais.

O presente trabalho, ao contrário, privilegia o estudo e a interpretação das dinâmicas que geram os problemas ambientais nas cidades, a partir de uma abordagem dialógica que busca reflexões por meio da investigação de fenômenos e processos resultantes da interação entre aspectos biofísicos, sócio-históricos, econômicos e políticos, em diversos períodos no

tempo, contextos espaciais e escalas de análise. Entretanto, não estamos negando a necessidade de estudos pontuais sobre esses impactos e, sim, iniciando nossa pesquisa a partir do reconhecimento da existência concreta desses efeitos negativos no território, que aqui denominamos de problemas urbano-ambientais.

As aglomerações urbanas cada vez maiores concentram contingentes populacionais e estruturas edificadas que intensificam a troca de fluxos materiais e energéticos, resultando em intensas alterações no clima, no relevo e nos elementos naturais, de modo que a própria existência de vida passa a ser ameaçada. Citamos como problemas urbano-ambientais, por exemplo: a degradação paisagística e ambiental, insalubridade, carência infra-estrutural, habitacional e de espaços livres públicos, desigualdade, segregação, exclusão – espacial, social e política -, poluição generalizada, o aumento dos riscos ambientais – sobretudo para as populações excluídas -, os entraves à mobilidade, à acessibilidade e à participação efetiva nas decisões sobre os rumos coletivos, dentre outros.

Mais recentemente no país, tem havido uma busca pela conciliação entre as duas temáticas, por pensadores e indivíduos envolvidos com a formulação de políticas governamentais de cunho territorial, influenciada por movimentos que giraram em torno de eventos como a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, por exemplo.

Este esforço de articulação entre os dois temas tem como objetivo o enfrentamento dos problemas encontrados não só em boa parte das cidades brasileiras, mas em diversas porções do território nacional. Tais problemas colocam-se como principais desafios aos que refletem sobre e/ou propõem políticas públicas para o ordenamento territorial e o planejamento urbano e regional, bem como o desenho de projetos orientados à transformação da paisagem.

Como podemos notar, na maioria destes entraves há a relação estreita entre as problemáticas tanto urbana quanto ambiental. Então, se essas duas esferas estão imbricadas em situações concretas vivenciadas no território, nos perguntamos por que o enfrentamento a este desafio não ocorre de forma articulada? Essa foi a principal pergunta que norteou a trajetória deste trabalho.

Para empreender esse estudo, procuramos enfocar os principais contextos e eventos que têm caracterizado o tratamento das duas questões no país, as quais têm sido majoritariamente pensadas de modo separado, sendo essa nossa hipótese de tese. Assim, procuramos compreender como esses problemas urbano-ambientais têm sido gerados ao longo do processo de formação territorial brasileiro. Á grosso modo, consideramos que a

preponderância da lógica de (re)produção capitalista nas relações sociais e econômicas, em detrimento do beneficiamento coletivo da sociedade e da conservação da natureza, constitui um dos principais fatores geradores desses problemas. As relações de poder que efetivam as dinâmicas capitalistas, em geral, impõem resistências às intenções de transformação dessas situações.

A partir deste quadro de referência, buscamos restringir nossa reflexão aos debates relacionados ao planejamento urbano, no âmbito das principais políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial em instância nacional e municipal - consubstanciadas na forma das leis federais e do plano diretor municipal. Procuramos, então, tecer algumas contribuições à reflexão orientada ao enfrentamento de problemas urbano-ambientais através dos planos diretores municipais.

Dentre os supracitados problemas urbano-ambientais privilegiamos a discussão de um tipo de conflito territorial que ocorre associado ao processo de urbanização e que, frequentemente no Brasil, expõe populações mais carentes e menos atuantes sob o ponto de vista político aos maiores riscos ambientais em locais considerados ambientalmente frágeis, que é o caso das ocupações humanas em áreas de preservação ambiental. O senso comum, em geral, aponta a responsabilidade da degradação à falta de consciência ambiental dessas populações, ou então, à incompatibilidade do desenvolvimento econômico de caráter urbano-industrial com a preservação e/ou conservação ambiental.

O desenvolvimento do trabalho ocorreu por meio das reflexões propiciadas pela articulação dos campos teórico e empírico de estudo. A abordagem do plano empírico trouxe o estabelecimento de uma questão complementar de pesquisa, que busca avaliar o potencial emancipador que os conflitos urbano-ambientais podem oferecer ao processo de reconhecimento e articulação de diversos interesses em torno de problemas urbano-ambientais.

O trabalho é, então, composto por quatro capítulos, além dessa introdução, das considerações finais e dos elementos pré e pós-textuais. Os dois primeiros capítulos discorrem sobre a temática urbana e ambiental, respectivamente. O terceiro capítulo expõe nossas considerações parciais acerca do campo teórico realizado, por meio da análise comparativa entre ambas as trajetórias e do aprofundamento do recorte analítico escolhido. O quarto capítulo traz a discussão do estudo empírico, bem como a nossa avaliação resultante da articulação das considerações observadas no campo teórico face ao campo empírico. As considerações finais, por sua vez, sintetizam as principais conclusões obtidas através da pesquisa. A seguir, mencionamos brevemente a relação dos conteúdos em cada capítulo.

O primeiro capítulo trata do processo de urbanização e da geração dos problemas urbano-ambientais no Brasil, através da consideração de aspectos sócio-históricos, econômicos e políticos envolvidos na formação territorial brasileira. Organizamos essa discussão através de seis períodos propostos por nós. Em seguida, abordamos a dinâmica associada ao modo de produção capitalista que rege a produção do solo urbano, a fim de compreender como ela propicia a geração de problemas urbano-ambientais. Debatemos, também, as dinâmicas territoriais na economia global e as implicações urbano-ambientais advindas desse fenômeno, de maneira a explicitar alguns desafios que se colocam ao planejamento urbano.

No segundo capítulo procuramos compreender como as discussões em defesa do meio ambiente, no âmbito dos movimentos ambientalistas e dos debates acerca das propostas de desenvolvimento nacional, foram evoluindo no Brasil até o ponto em que foram incorporadas no arcabouço jurídico, de modo a inserirem-se em processos institucionais voltados ao ordenamento territorial. Para discutir esse percurso produzimos primeiramente um texto para referência sobre o debate ambiental internacional, de maneira a reconhecer influências do contexto mundial no processo brasileiro. Da mesma forma que fizemos no primeiro capítulo, também organizamos essa discussão através de uma periodização interpretada por nós que, nesse caso, conta com cinco períodos. Fechamos esse capítulo expondo alguns desafios político-institucionais para o desenvolvimento e a efetivação de propostas de proteção ao meio ambiente que, a nosso ver, possuem relação com processos de ordenamento territorial.

No terceiro capítulo, procuramos realizar a análise comparativa dos conteúdos desenvolvidos nos dois capítulos precedentes, a fim de refletir sobre a não articulação das discussões urbanas e ambientais para o enfrentamento de problemas urbano-ambientais no âmbito dos processos institucionais do território. Primeiramente, relacionamos algumas contribuições de pesquisadores que têm pensado sobre a articulação dos debates urbanos e ambientais. A importância da normatização para a dinâmica de produção do solo urbano e da esfera jurídica para a consecução de políticas públicas de cunho territorial nos leva à discussão seguinte, que aborda alguns aspectos legais associados ao ordenamento territorial. Para tanto, tecemos algumas considerações gerais acerca da lei para, depois, procedermos à discussão das legislações ambiental e urbana, respectivamente. Ao final desse capítulo, reunimos nossas reflexões acerca da desarticulação entre as duas questões que agrava a problemática urbano-ambiental no Brasil.

No capítulo IV relacionamos os conteúdos discutidos anteriormente a um caso empírico, a fim de refletir sobre decorrências provocadas pela permanência de certos arranjos

técnicos, normativos e políticos que propiciam a manutenção da desarticulação urbano-ambiental em planos de cunho territorial, mais especificamente os planos diretores municipais. Por outro lado, também refletimos sobre algumas possibilidades para o enfrentamento de problemas urbano-ambientais que, em nosso entendimento, podem ser estimuladas a partir de tentativas de convergência dos interesses de diversos grupos sociais na formulação e implantação de certos planos diretores. Afinal, não cremos em determinismos nos processos sociais e, sim, na constituição de diversos possíveis históricos que mesmo não logrados podem contribuir para processos gradativos de transformação estrutural da realidade.

O caso escolhido refere-se à experiência político-institucional de Chapecó, município localizado na região oeste de Santa Catarina, através de seus planos diretores. Para situar o leitor acerca da formação territorial de Chapecó e região, elaboramos um quadro de referência. Depois, discorremos sobre os planos diretores de Chapecó (1990 e 2004), com ênfase no plano mais recente e no processo de revisão do mesmo. Para refletir sobre algumas possibilidades e limites de enfrentamento de problemas urbano-ambientais por meio da formulação e da gestão de planos diretores, atualmente, optamos pela discussão das contribuições que os conflitos urbano-ambientais podem oferecer ao estímulo de práticas de co-gestão participativa.

Nas considerações finais reunimos as principais conclusões decorrentes do desenvolvimento do trabalho, reforçando a necessidade da articulação de questões urbanas e ambientais nos processos institucionais de formação territorial através de novos arranjos técnicos, administrativos e políticos orientados aos interesses coletivos.

Reconhecemos que a tentativa de discutir um panorama tão amplo de questões e englobar um horizonte temporal tão extenso abre brechas para incontáveis falhas e críticas, devido às limitações tanto pessoais quanto de formação acadêmica da autora, sobre as quais pedimos desculpas ao leitor. Esperamos que a proposição desse estudo não seja interpretada como petulância, mas como fruto de uma busca pela compreensão relacional e abrangente de um fenômeno que nos preocupa e instiga profundamente, além do intuito de oferecer uma contribuição, mesmo que diminuta, a um debate que está apenas iniciando e ainda oferece incontáveis possibilidades de investigação futura.

I capítulo

1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A PRODUÇÃO DOS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS

A fim de refletir sobre o processo de urbanização brasileira, bem como o caráter de idéias e ações orientadas a essa questão no país, recorremos a autores que empreenderam estudos diversos e em diferentes cortes temporais. Milton Santos (2005, pg. 12), à época da primeira edição do livro *A Urbanização Brasileira* em 1993, já afirmava que era sintomático que o tema não tivesse merecido muitos estudos de conjunto, "seja pela abrangência interdisciplinar ou mesmo por uma visão do território tomado como um todo. Enquanto estudos sobre aspectos particulares do fenômeno são muito numerosos, as ambições mais gerais fazem falta".

Parece razoável afirmar que, até certo ponto na história brasileira, o estudo da evolução urbana também traz elementos de apreensão acerca de influências urbanísticas orientadoras, sobretudo a partir de pesquisas que documentam planos de núcleos urbanos. Talvez não seja seguro dizer que não existam vestígios de um pensamento orientado ao desenvolvimento urbano no Brasil antes do final do século XIX, somente porque o processo mais expressivo de urbanização no Brasil seja uma condição muito recente. Até onde este estudo tenha logrado chegar, percebe-se que há carência de pesquisas de conjunto que sistematizem esse tema no Brasil, antes do fim do século XIX.

Os séculos XIX e XX marcaram a maturação e a consolidação da urbanização brasileira, assim como a formação do pensamento urbanístico no país. Pesquisas de conjunto posteriores a 1990 ainda são difíceis de serem encontradas, por conta da proximidade do período e da complexidade que o tema abarca. Todavia, procuramos apresentar neste estudo um panorama contínuo entre 1500 e 2001 organizado por períodos, o qual tem a única pretensão de auxiliar nos propósitos deste trabalho em específico, de modo que não configura um panorama para referência generalizada.

Nossa periodização foi estipulada primeiramente segundo a interpretação de duas grandes etapas do processo de urbanização no Brasil. Denominamos a primeira etapa de *antecedentes* (1500-1945) e a segunda de *fenômeno da urbanização* (1945-2001). Essa diferenciação serve apenas a propósitos didáticos. A transição da primeira para a segunda etapa foi definida assim, pois foi a partir de meados do século XX que houve o surgimento mais expressivo do fenômeno da urbanização no país, associado à orientação do nexo

econômico aos núcleos urbanos (SANTOS, 2005) e a importação de capital e tecnologia resultando em uma economia nacional, regionalmente localizada (LEITE, 2006, pg. 117-144). Até então as nossas cidades tinham um papel mais administrativo, prevalecia a importação de bens de produção e a estruturação de economias regionais ocorria relativamente independente. As cidades não abrigavam a maioria da população nacional. Entretanto, não gostaríamos de induzir o leitor a pensar que esse processo tenha ocorrido de modo linear e fragmentado. Tanto que chamamos a primeira etapa de antecedentes, a qual procura abordar as condições precedentes que influíram crescentemente para o surgimento e a consolidação do fenômeno urbano no país.

A periodização em cada uma destas etapas foi estipulada segundo interesses pertinentes à nossa tese. De forma geral sinalizam mudanças de cunho sócio-político e econômico-produtivo que, em nossa interpretação, tiveram implicações para as transformações territoriais e a formação de problemas urbano-ambientais no país.

Apesar do foco do estudo estar centrado nas questões territoriais associadas às mudanças econômicas, políticas e produtivas mais recentes, sobretudo a partir do segundo pós-Guerra Mundial, realizamos incursões ao passado e recorremos a alguns debates mundiais a fim de compreender também como certos pensamentos e concepções sobre a questão urbana, formuladas em outros países, afetaram o curso das idéias e das ações do processo de urbanização no país[1].

Em seguida, procuramos entender como o desafio vinculado ao enfrentamento dos problemas urbano-ambientais torna-se mais complexo face à adoção da lógica de (re)produção capitalista na produção do solo urbano e nas relações sócio-econômicas que têm pautado a inserção subalterna do país nas dinâmicas da economia globalizada. Pensamos que, dessa maneira, seja possível evidenciar fatores relevantes à compreensão da gênese e da perpetuação dos principais entraves relacionados ao debate sobre as políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial. Procuramos explicitar nessa seção como algumas dinâmicas, engendradas na atual fase do capitalismo internacionalizado, implicam em transformações territoriais que afetam e agravam consideravelmente essa problemática, dificultando a efetividade das propostas de planejamento urbano.

O entendimento que adotamos, acerca do discernimento entre as categorias de planejamento urbano e urbanismo, segue a argumentação defendida por Souza (2004, pg.

---

[1] As referências bibliográficas que aqui estamos utilizando provêm de teóricos e pesquisadores de diferentes campos do saber, todavia, o viés que os articula privilegia o enfoque territorial e o debate no âmbito do planejamento urbano e regional.

56-59) que considera o planejamento urbano um campo mais amplo e interdisciplinar que o urbanismo, o qual se associa mais estreitamente à formação do arquiteto e urbanista.

De maneira abrangente, pode-se afirmar que o planejamento governamental, em instância federal, tem sido marcado fortemente por questões macro-econômicas, tal qual em países como o Reino Unido e a França, não possuindo um caráter físico-territorial que se origina a partir de instâncias regionais e locais, como na Alemanha (MALTA, 2000). Amplos planos de desenvolvimento nacional, orientados à maximização ou à estabilização de relações econômicas, de longo prazo, multipropositivos e com diferentes formas de implantação têm sido recorrentes, sobretudo a partir da década de 1930 com o Estado Novo (SOUZA, 2005).

A experiência do planejamento regional também se insere neste panorama, uma vez que tem prevalecido uma visão federal ordenadora que tende a pré-determinar funções, ao invés de assumir compreensões que surgem a partir das regiões e sua própria gente. No tocante à coordenação e ajuste na escala do planejamento inter e pluri-regional, há uma distinção entre "visão regional de políticas de desenvolvimento" e a "elaboração de programas para regiões específicas", sendo essa última a que tem prevalecido, no caso brasileiro segundo Pedrão (2003, pg. 166-167).

Esta ênfase macro-econômica, em detrimento de uma visão a partir do escopo territorial, tem auxiliado a perpetuar um ponto cego de grandes proporções no que se refere aos impactos sócio-ambientais da urbanização no país, como veremos no decorrer deste trabalho. Tal postura, imbuída de uma visão fragmentada e dicotômica, reflete-se nas formas mais ortodoxas de fazer planejamento urbano e urbanismo, pois via de regra contrapõem o desenvolvimento social e econômico à conservação da natureza, ignorando os processos sociais que conduzem de forma dialógica as transformações do território.

1.1 ANTECEDENTES

Esta etapa do processo de urbanização brasileira vai de 1500 até 1945 e compreende três períodos, por nós interpretados, que serão discutidos nas seções subseqüentes.

1.1.1 Primeiro Período (1500-1822): Fracas Relações Urbanas

O primeiro período corresponde ao Brasil Colônia. Durante essa fase, a condição sócio-política estabelecida na relação com Portugal não favoreceu a conformação de cidades e de redes urbanas, nem a conservação da natureza. Reis (2000)[2] afirma que não houve urbanização no país durante os primeiros anos desde a chegada dos portugueses, enquanto a economia predatória e extrativista foi a base das práticas territoriais. O sentido utilitarista, atribuído à natureza, predominava nessas práticas coloniais.

Com o estabelecimento das capitanias e de uma agricultura regular, o Brasil tornou-se uma retaguarda rural para os mercados europeus, assim como um meio de expansão de mercado para os mesmos. Essa ocupação territorial ocorreu por meio das extensas unidades agrícolas, da monocultura e do trabalho escravo. Fortalecia-se, assim, uma organização rural caracterizada pela grande empresa agrícola de exportação, altamente especializada e orientada aos interesses da metrópole. Até meados do século XVII, a rede urbana existente tinha o propósito exclusivo de amparar as atividades da agricultura de exportação, a qual transferia para os mercados urbanos do exterior os efeitos dinâmicos da produção efetivada no país. As transformações no quadro existente, em termos de diversificação e estruturação urbana, até então, tinham caráter quantitativo e não qualitativo (REIS, 2000), devido em grande parte às características do modo de produção associado à economia colonial.

A produção açucareira, calcada na produção agrária, baseada no latifúndio e focada nas unidades produtoras (canaviais, engenho, casa grande e instalações anexas), constituía-se como sistema completo de produção isolado e auto-suficiente, tornando desnecessária a ligação entre diversas áreas produtoras. A sua distribuição dependia da qualidade dos solos, da disponibilidade de água e do transporte até o litoral. Contatos internos e externos não desejados por parte da Metrópole, associados à organização social vigente, contribuíram para a escassa movimentação urbana. Assim, os aglomerados urbanos eram meras extensões das propriedades rurais, com função de promover contato entre a administração portuguesa e o poder local dos senhores de engenho, conformando uma dispersão rural característica do modelo produtivo calcado no engenho (LEITE, 2006, pg. 125).

---

[2] O autor realizou um estudo acerca da evolução urbana no Brasil entre 1500 e 1720, sob o viés do processo social e seus agentes intervenientes, que utilizamos para compor nossas discussões.

Este fraco sistema urbano era composto de alguns centros regionais, sob condição de cidades sob domínio da Coroa, complementados por núcleos de menor importância, denominados de vilas. Essas últimas espalhavam-se pelas capitanias e estavam sob responsabilidade dos donatários. A política de urbanização da Metrópole consistia em concentrar atenção e recursos nas cidades de maior importância (como Salvador e São Luiz), relegando um controle indireto aos núcleos menores[3]. Alguns centros maiores distinguiam-se dos demais por certa regularidade em seus traçados.

Os núcleos maiores possuíam alguns aspectos de vida permanente, mediante a existência de um quadro modesto de habitantes (administradores civis e militares, comerciantes, religiosos e artesãos). Porém, tais assentamentos não se constituíam como espaços urbanos dinâmicos de produção. As fases de maior atividade ocorriam com a presença dos grandes proprietários rurais, os quais mantinham residências nesses núcleos. Tais centros constituíam-se como pontos de reunião da elite colonial, onde havia uma espécie de vínculo com a estrutura urbana européia.

Tanto a arquitetura quanto as estruturas urbanas deste período caracterizavam-se pela simplicidade e pelo cunho utilitário. Segundo Reis (2000, pg. 195), a arquitetura, tanto nos edifícios oficiais quanto nos de uso privado, não serviu como recurso de expressão de poder, já que esse era indiscutível. A organização espacial dos núcleos urbanos também refletia essa situação, seja por indícios na escolha de sítios, nos traçados e na conservação precária, no lento crescimento, no uso eventual, na defesa escorada em recursos simples e imediatos. A relação entre os lugares era fraca e inconstante, como já comentado.

Porém, a partir de meados do século XVII, houve a queda nos preços do açúcar e os interesses dos proprietários rurais passaram a divergir dos da Metrópole. Essa disjunção fez com que o sistema social da colônia se modificasse, pois um controle mais direto e próximo da vida colonial passou a ser exercido por parte da Coroa. Assim, iniciou-se uma política de centralização comercial e administrativa que exigiu a transferência para o Brasil de grupos de agentes provenientes da Metrópole, os quais pudessem tomar o lugar dos grandes proprietários rurais nas funções de intermediação comercial e administrativa civil e militar.

Estas transformações sociais e políticas repercutiram no deslocamento de interesses dos colonos para novas atividades econômicas. Por um lado, ocorreu crescente dispersão populacional pelo interior, sob economias de subsistência e desvinculadas dos interesses de

---

[3] Reis (2000, pg. 195) reconhece que mesmo os holandeses adotaram a mesma postura nos 35 anos de sua presença na região nordeste do país.

exportação. Por outro, também cresceram possibilidades de desenvolvimento do setor manufatureiro e comercial, com vistas ao mercado local, reforçando centros urbanos por conta do leve aumento da população permanente.

O deslanchar destes movimentos fez repercutir, por parte da Coroa, medidas de restrição e controle direto sobre as capitanias e vilas. Era intenção da Metrópole, coibir o desenvolvimento manufatureiro, de maneira a favorecer companhias privilegiadas de comerciantes portugueses. A vontade de controle também se fez presente nos centros urbanos, dando vazão à monumentalidade dos edifícios públicos. Para tanto, novos quadros técnicos foram constituídos para atender a essa necessidade. A arquitetura civil e religiosa também seguiu essa tendência. A mão-de-obra ociosa escrava foi transferida das lavouras para as construções (REIS, 2000, pg. 196). Até o final do Império, o escravismo constituiu-se como estrutura da divisão social do trabalho, impossibilitando transformações qualitativas do padrão econômico. Essa ausência de base para o mercado interno pautou também a passagem para o regime de trabalho assalariado.

Decorrente da tensão de interesses e do ímpeto centralizador da Coroa, uma nova vida colonial impulsionou a diversificação de grupos sociais e uma crescente dinâmica urbana. Essa necessidade de controle resultou em uma melhoria do quadro administrativo português no Brasil. Em conseqüência, uma série de serviços e características, que antes ficavam confinadas à Metrópole, começou a se fazer presente nos núcleos urbanos. A vida urbana nos maiores centros passou a assumir nova escala. As ruas e certos aspectos arquitetônicos ganharam proeminência. Segundo Reis (2000, pg. 197), o meio urbano passou a expressar novas significações para diferentes grupos sociais.

> Para a Metrópole, era um recurso de controle da vida local, através dos quadros de comerciantes e administradores; para estes, era o local onde deviam residir – ás vezes em condições piores do que as da Metrópole – e exercer atividades de ganho e dominação; para os grupos menores, como artesãos e pequenos comerciantes, uma oportunidade de afirmação e desenvolvimento; para os escravos, um ensejo de contato com um mundo menos rigidamente estratificado e para os grandes proprietários uma área de competição com os novos grupos dominantes, assim como continuava a ser, de contato com a 'civilização'.

Entre o início do século XVII e meados do século XVIII, a atividade agropecurária também adensou povoamentos mais distantes da zona litorânea, tais como Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Em 1637, a Recife holandesa recebeu influências artísticas e culturais, que se refletiram nos melhoramentos urbanísticos. Rio de Janeiro,

Salvador e Recife eram, então, os principais centros urbanos da Colônia, abrigando pequena parcela da população (LEITE, 2006, pg. 126).

Durante o século XVIII, com o ciclo da mineração, houve uma mudança na organização socioeconômica da Colônia. A cidade passou a ocupar o centro da organização do território, fato que promoveu significativas alterações sócio-culturais. Houve o surgimento de novas classes sociais, o que trouxe possibilidades de mobilidade social. O desenvolvimento do setor terciário, com o aparecimento de novas profissões urbanas, do trabalho livre e autônomo e do desenvolvimento das artes, alimentou o germe do sentimento nacionalista e das lutas pela independência, sobretudo através do contato social propiciado pelas atividades comerciais e administrativas. O aparecimento do setor terciário propiciou novas relações da sociedade com o seu entorno, dinamizando um quotidiano em constante recomposição (LEITE, 2006, pg. 127).

Esta nova dinâmica manufatureira, promovida pelo crescimento do setor terciário, em fins do séc. XVIII, não vinha ao encontro dos interesses da Metrópole, o que suscitou o combate a tais atividades e o contínuo incentivo técnico-cientifico para uso dos recursos naturais, com fins utilitários e mercantis. Segundo Leite (2006, pg. 129), dava-se preferência ao estudo isolado das espécies, os quais tinham precedência sobre estudos e propostas de organização da paisagem, condizentes com as condições sociais emergentes do fenômeno urbano do século XVIII.

Na próxima seção veremos que, entre o fim do século XVIII e durante o século XIX, a inserção da mecanização da produção e do território, associada em especial à produção cafeeira, começou a inserir uma nova lógica nas dinâmicas sócio-espaciais, decorrendo daí mudanças significativas no processo de urbanização brasileiro. Nas primeiras décadas do século XIX, com o fim do período colonial, a urbanização no Brasil ainda mantinha proporções modestas. Porém, a partir da segunda metade do século XIX, essa situação passou a modificar-se.

1.1.2 Segundo período (1822-1889): Estímulos Iniciais

O segundo período corresponde ao Brasil Império, pois a vinda da corte portuguesa estimulou um sensível incremento qualitativo das cidades existentes. Também, nessa fase surgiram as primeiras visões e embates acerca do futuro do Império. Dentre diversas propostas, uma possuía certa visão territorial, levando em consideração implicações

ambientais de escolhas sócio-políticas e econômicas. Embora a questão do planejamento nacional e do desenvolvimento regional tenha surgido explicitamente somente no século XX, como será melhor abordado adiante, uma visão de conjunto acerca do território nacional também esteve presente no período imperial, contrariamente a uma impressão generalizada. De acordo com Pedrão (2003, pg. 166-167), no século XIX, mais precisamente no Segundo Reinado do Império, preocupações acerca das problemáticas regionais já compunham um quadro de percepções sobre o conjunto e suas contradições.

> uma primeira proposta de união interior do país, combinando grandes linhas transversais ferroviárias com um grande eixo aquaviário, destinado a ligar a Bacia do Prata à do Amazonas. Cogitava-se de um projeto de Brasil, deslocado de sua ligação umbelical com o Rio de Janeiro, com a primeira visão utópica de uma Brasília, rumo a uma utopia imperial nacional, que seria, acima de tudo, nova [...] A perspectiva de articulação do território nacional seria, em todo caso, uma representação do projeto imperial de uma nacionalidade para o país.

Essa visão ficou restrita a um pequeno grupo de intelectuais que compunham parte da elite naquela época, encabeçada principalmente por José Bonifácio e alguns outros seguidores. Tal proposta, formulada para o território nacional, contrapunha-se a outros projetos associados a interesses de outros grupos sociais da época. O mesmo autor (PEDRÃO, 2003, pg. 166-167) afirma que o "sonho imperial utópico brasileiro não estava subordinado ao projeto de poder da sociedade escravista e não se assemelhava aos objetivos do jovem capitalismo industrial representado por Mauá e demais lideranças associadas". Avaliaremos, a seguir, o conteúdo das diferentes propostas, segundo interesses pertinentes ao nosso estudo.

A fim de debater melhor essas diferenças, recorremos a Ribeiro e Cardoso (1996) que investigaram a transição do Império para a República, através da análise de determinados grupos sociais e seus interesses focados, sobretudo, na questão da nação. Esse debate traz à nossa discussão elementos que permitem ponderar sobre como esse tema influenciou a forma de ocupação territorial e de urbanização no país, bem como as implicações sócio-ambientais da mesma.

A discussão sobre a formação do "povo" mostra, na visão daqueles autores, o deslocamento que se opera sobre o âmbito social e que elegeu a nação como seu objeto. Muitos discursos visualizavam um país sem uma sociedade organizada e organicamente constituída, capaz de estabelecer uma dinâmica constituinte de nacionalidade por si mesma.

Na busca por alternativas para esta construção, alguns intelectuais assumiram para si a tarefa de organizadores da sociedade e de construtores da nacionalidade inexistente. Todavia, essa missão intelectual só poderia se materializar pela ação do Estado. Nesse sentido, fomentou-se uma "ideologia de estado" (Lamounier citado por RIBEIRO e CARDOSO, 1996), cuja principal marca foi um “objetivismo” de cunho tecnocrático, o qual seria o princípio organizador dos enunciados dos problemas nacionais e da ação racionalizadora do Estado. Tais idéias provinham de correntes de pensamento progressistas[4], de origem européia.

A visão imperialista citada acima esteve associada a intelectuais que formularam uma vertente denominada pelos autores (RIBEIRO; CARDOSO, 1996) como ruralista, pois buscava constituir a nação por intermédio da sua essência rural. Tratava-se de um pensamento que projetava, no campo, as bases fundamentais para a constituição da nação, mediante uma relação entre a natureza e o homem. Essas concepções se desdobraram, principalmente, em Alberto Torres, o qual defendia uma intervenção do Estado que recompusesse a estrutura fundiária, com ênfase nas pequenas propriedades, e que orientasse uma exploração não-predatória da natureza.

Mesmo que o papel atribuído à natureza, fosse aquele de cunho científico e utilitário, característico do pensamento europeu na época, o enfoque à constituição da nação permitiu a formulação de propostas, tais como a descrita acima, que não ignoravam a dimensão territorial e tentavam privilegiar tanto avanços sócio-econômicos como a conservação dos recursos naturais[5].

Salienta-se, todavia, que as transformações sócio-econômicas mencionadas não implicavam, para eles, em desenvolvimento urbano. Ao contrário, como contraponto, a cidade era vista como o lugar do artificialismo e, muitas vezes, da corrupção. No próximo capítulo, essa vertente será aprofundada, pois denota um indício de pensamento ambientalista já naquela época.

A herança escravista, por sua vez, deixou profundas marcas no pensamento social, ao longo da República Velha. Reconhece-se, nela, a tendência racista presente nas

---

[4] Segundo Choay (2003, pg. 8-18), a corrente progressista apostava em um racionalismo de raiz iluminista, na ciência e na tecnologia e apresentava um pensamento orientado ao futuro crente nas dádivas do progresso.

[5] A depleção dos mananciais de abastecimento de água do Rio de Janeiro, na floresta da Tijuca, ocorrida devido à monocultura de café, serviu de exemplo à reflexão desses intelectuais (PÁDUA, 2004).

concepções que apontavam para a inferioridade da população e para o "branqueamento" como tarefa civilizatória[6].

Porém, seja pelo viés das concepções racistas ou pelo viés ruralista, as elites olhavam para a cidade como o *locus* da desordem social e política e da improdutividade econômica e a população urbana como classes perigosas. A cidade não era, para esses reformadores, seu eixo de atuação. Neste sentido, podemos perceber a influência do movimento anti-urbano norte-americano[7], o qual será abordado também no próximo capítulo.

Todavia, a vertente que prevaleceu na disputa política, foi aquela que defendeu o projeto industrializador, associado às elites cafeeiras. Com o ciclo do café, o estado de São Paulo tornou-se pólo dinâmico de uma ampla área que abrangia diversos estados à sua volta. Esse processo propiciou mudanças territoriais perceptíveis. Houve a inserção de inovações tecnológicas nos sistemas de engenharia (melhoria de meios de transporte e comunicação), bem como mudanças nos sistemas sociais (comércio internacional; proliferação das formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio e consumo) (SANTOS, 2005, pg. 29), o que resultou na mecanização da produção, cujas implicações ao processo de urbanização fizeram-se sentir na transição daquele século para o século XX.

O Ciclo do Café, através do latifúndio, utilizou soluções espaciais de ciclos precedentes (engenho de açúcar), a partir de unidades de produção isoladas e concentrações urbanas de caráter comercial. Estradas de ferro (a partir de 1850) permitiram o escoamento da produção, minimizando o isolamento das fazendas produtoras e dinamizando o desenvolvimento urbano, a partir do aparecimento de uma rede de cidades. Resultaram, então, paisagens marcadas pelo binário urbano-rural, compostas por unidades desconectadas de uma articulação regional, como foi o caso de São Paulo. A partir da segunda metade do séc. XIX, houve a diversificação do comércio e das manufaturas, em decorrência do café e seus setores afins, alterando a vida econômica urbana e a formação de novos grupos sociais e profissionais (LEITE, 2006, pg. 129).

---

[6] Ribeiro e Cardoso (1996) percebem nas políticas imigratórias, acopladas à expansão do setor cafeeiro, também um intento de “melhoria da raça”.

[7] Choay (2003, pg. 17) caracteriza o movimento pela elevação nostálgica de uma noção ecocêntrica de natureza que inspirou esta corrente. Surgido em meio a intelectuais romancistas, esse movimento reuniu ideais de democracia a uma metafísica da natureza. Os autores acreditavam na restauração de um estado rural, até certo ponto compatível com o desenvolvimento econômico e industrial, que pudesse assegurar a liberdade, a individualidade e a verdadeira sociabilidade. Neste caso, observamos uma raiz iluminista, metafísica e dualista, assim como uma influência hegeliana e romântica na fundamentação dessa noção de natureza. Há, também, um importante papel delegado a essa noção de natureza no que se refere à construção do mito que fundou a nação americana e seus ideais de individualidade e liberdade, que será comentado mais adiante.

A elite latifundiária, interessada na comercialização do café, começou a mudar-se para São Paulo (1870), todavia de maneira isolada, elitista e desencontrada da vida urbana. Os demais cidadãos se compactavam nos espaços disponíveis, sem a disponibilidade de espaços públicos, culturais e de lazer, nem transporte público eficiente, saneamento básico, saúde pública ou vias de comunicação. As paisagens das cidades do café se caracterizavam pela ausência de espaços públicos e pela separação de classes no quadro social da época (LEITE, 2006, pg. 129-131).

Ao longo da Primeira República, as intervenções na cidade não configuraram exatamente o modelo do plano urbanístico, já que, em geral, não consideraram a cidade na sua totalidade, mas apenas se dedicaram a intervenções localizadas. Apenas na década de 1920, tiveram início os debates sobre a necessidade da introdução do urbanismo no Brasil.

As intervenções urbanas visaram, na época, criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. As elites buscaram, desesperadamente, afastar-se do povo "inculto", criando uma cidade "cenográfica". Ao promover uma intervenção orientada por um projeto com base numa imagem de modernidade, calcada em modelos externos, aceitava-se tacitamente a exclusão (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

Leme (1999) também observa o predomínio dessas intervenções e as caracteriza como *melhoramentos,* localizados em partes das cidades, mediante obras de engenharia que enfocaram a infra-estrutura, o saneamento, a circulação e as áreas centrais das cidades. Um aspecto enfatizado foi o referente à circulação, de modo a elevar as estruturas urbanas pretéritas (tanto intra-urbanas, quanto inter-urbanas), conformadas pela economia colonial, a um novo patamar que oportunizasse a modernização e o desenvolvimento econômico do território, bem como a expansão das cidades por meio de obras, tais como: o alargamento, abertura, prolongamento e regularização do sistema viário, a construção de ferrovias e a reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais das principais cidades litorâneas. No caso dos portos e da expansão urbana, foi recorrente o arrasamento de diversos conjuntos de importância histórica e cultural, em detrimento de grandes avenidas e edifícios, assim como o aterramento de áreas nas orlas do mar e dos rios.

À época, as epidemias assolavam as cidades, fazendo com que as intervenções higienistas ganhassem o primeiro plano, salientando o papel dos engenheiros na elaboração

de um novo modelo de cidade. A primeira geração de profissionais[8] atuantes neste período, era formada em cursos de engenharia das antigas Escolas Militares (na Bahia, Pernambuco ou Rio de Janeiro), na Escola Central no Rio de Janeiro ou no exterior. Fazem parte desse rol, Francisco Saturnino de Brito, Theodoro Sampaio e Lourenço Baeta Neves. Esses profissionais ocupavam cargos públicos nas estruturas administrativas (municipais e estaduais) das principais cidades, assim como participaram da criação e do primeiro corpo docente das Escolas Politécnicas de Engenharia (em São Paulo, na Bahia e no Rio de Janeiro)[9] (LEME, 1999).

Assim, salientamos que questões de caráter urbano-ambiental apareciam naquele período como problemas a serem solucionados através da intervenção técnica do poder público. As referências para essas ações, como dito anteriormente, foram as grandes reformas das cidades européias no século XIX, especialmente Paris e Viena. A ênfase recaía sobre a técnica e a estética, sendo a primeira mais associada ao caso das obras de cunho infra-estrutural (saneamento em geral, redes de água e esgoto) e de circulação; e a segunda, ao caso dos projetos destinados a áreas centrais das cidades e o ajardinamento de parques e praças. De forma generalizada, toda essa gama de intervenções e projetos era designada pelo termo *melhoramentos*, incluindo neste rol a formulação das legislações urbanísticas (LEME, 1999).

Os melhoramentos nas áreas centrais de algumas cidades oportunizaram a valorização de outras áreas, próximas aos centros comerciais tradicionais, dando início ao processo de descentralização de investimentos. Novos edifícios e desenhos de praças destinados a novas funções recorriam a diversos estilos europeus. A valorização destas áreas deixou no abandono as antigas moradias da burguesia, transformando-as em cortiços (LEME, 1999).

Em fins do séc. XIX, com a industrialização e a incorporação do trabalho assalariado, surgiu a necessidade de criação de espaços livres públicos nas cidades, pelo reconhecimento da necessidade de relações mais estreitas entre viver e trabalhar. A alta na

---

[8] Leme (1999, pg. 20-38) reconhece que houve, no Brasil entre 1895 e 1965, a conformação de três gerações de urbanistas, os quais foram bastante atuantes nas cidades brasileiras, a saber: (i) os pioneiros; (ii) os engenheiros civis e arquitetos; e (iii) os planejadores urbanos. A autora avalia que há uma especificidade na atuação do profissional de urbanismo e de planejamento urbano no Brasil, a qual reside na dupla inserção profissional tanto em instituições de ensino quanto em órgãos públicos. Ela afirma que essa relação apresenta-se desde a origem da profissão mantendo-se, inclusive, até os dias atuais. Em sua avaliação, se essa conexão não permitiu viabilizar propostas idealizadas, ao menos manteve o tema em permanente debate, além de indicar que as proposições tinham como temas motivadores as problemáticas vivenciadas na prática.

[9] A Escola Politécnica de São Paulo possuía referência curricular alemã, aonde a arquitetura foi inicialmente uma especialização da engenharia, ao passo que no Rio de Janeiro, tal como nas escolas francesas, o arquiteto era formado pela Escola de Belas Artes.

produtividade industrial trouxe preocupações sociais com saúde e lazer do trabalhador assalariado. Esse pensamento calcava-se na crítica européia da sociedade industrial, que associava a cidade à degeneração da sociedade operária. A dissociação entre produção e consumo e o contraponto entre a natureza e a cidade (trabalho-campo x cidade-industrialização) trouxe uma nova configuração urbano-rural, acentuando a divisão social do trabalho entre campo (produtora de matéria prima e bens alimentícios) e a cidade (bens industrializados) (LEITE, 2006, pg. 132). Notamos, então, como noções dicotômicas que afirmam a incompatibilidade entre a cidade e a natureza têm sido construídas socialmente.

Ao longo do século XIX, houve certo crescimento populacional dos maiores centros urbanos. Porém, o índice de urbanização pouco se modificou entre o fim do período colonial até pouco antes do fim do século XIX.

No final do século XIX, com a transição para a primeira República, prevaleceu o projeto com vistas à industrialização, como dito anteriormente, e a partir desse ponto a urbanização brasileira deu seu primeiro salto quantitativo e qualitativo. Com a proclamação da República e a constituição do Estado nacional, certos interesses externos surgiram, internamente, como determinações do Estado. Houve o incentivo a uma estruturação territorial interna em regiões especializadas, a partir das monoculturas, ainda preservando ordens econômicas e sociais vigentes (LEITE, 2006). Os primeiros surtos industriais[10], no entorno dos maiores centros urbanos, promoveram a ligação da produção com uma circulação internacional de mercadorias, a partir do investimento em alguns aportes logísticos, como será discutido a seguir.

1.1.3 Terceiro Período (1889-1945): Primeira Aceleração Urbana

O terceiro período inicia com a República Velha, abarcando o Estado Novo e a fase populista, até aproximadamente o final da Segunda Grande Guerra. Nesse período houve a paulatina consolidação do processo de industrialização, a partir do final do século XIX, e a primeira aceleração urbana, a qual foi seguida, nas primeiras décadas do século XX (1920-1945), de um crescimento mais expressivo. Um fator essencial é que na primeira metade

[10] O processo de industrialização, segundo Leite (2006, pg. 122), caracterizou-se por duas fases, a saber: i) de 1890 a 1945, com a importação de bens de produção e estruturação de economias regionais relativamente independentes, as quais correspondiam às mesmas áreas associadas ao mercado interno; ii) a partir de 1945, com a importação de capital e tecnologia resultando em uma economia nacional, regionalmente localizada. De 1945 a 1955, houve na região sudeste a concentração de investimentos estatais como base da industrialização nacional (ex: Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás, Eletrobrás, etc.). Diversas regiões passaram a funcionar como áreas de produção especializada e a rede de transportes promoveu a ligação dos setores de produção.

do século XX o nexo econômico ainda não estava orientado aos núcleos urbanos. Nesse período, além do aumento populacional, as cidades presenciaram também a multiplicação do setor terciário.

Ribeiro e Cardoso (1996) observam, então, mudanças na concepção da questão social, a partir da produção de um novo diagnóstico da sociedade. A pobreza deixou de ser concebida como inevitável e útil - por transformar uma população de ex-escravos e brancos pobres em trabalhadores operosos - para ser formulada como obstáculo à modernização e à constituição da nacionalidade. O Estado Liberal era visualizado, por outro lado, como anacrônico, pois a nação a ser produzida necessitava da intervenção racional do poder, o que reforçava a crença no objetivismo tecnocrático. O enfrentamento da pobreza deveria ser efetuado pelo Estado, por intermédio de uma política de valorização do trabalho, como forma de ascensão social e obrigação da cidadania. Esta era a noção de justiça social que emergia. Não de um movimento ligado ao operariado, mas de uma questão nacional. O trabalho era encarado como um meio de servir à pátria e de construir a cidadania.

Os autores percebem que, no período do Estado Novo, ocorreu a formulação de uma nova concepção do Estado, como conseqüência da tematização da questão social. A política social, decorrente dessa concepção, tinha como orientação promover mudanças substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e daqueles por vir.

Tal política se traduzia em dois grandes campos de intervenção. O primeiro deles englobava a previdência e a assistência social, voltados para a recuperação e manutenção da capacidade de trabalho. O segundo campo dizia respeito às condições de vida dos trabalhadores, para que se evitassem os "extravios da capacidade de trabalho", pela existência de um precário padrão de reprodução social com base na alimentação, habitação e educação. A abordagem era a da medicina social (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

Nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento de políticas sociais no campo do consumo habitacional tinha, portanto, sentido estratégico. Ao mesmo tempo que aumentava a capacidade de trabalho, produzia a paz social pela preservação da família. Continuava a preponderar o sentimento anti-urbano, o qual é explicado por Ribeiro e Cardoso (1996) através da duração do pacto mantido entre o regime e as classes dominantes, nas quais as oligarquias regionais tinham um peso acentuado. Observamos que a postura anti-urbana não significava a defesa por uma utilização menos predatória da natureza, mas simplesmente a manutenção dos interesses dessas oligarquias regionais que continuavam adotando práticas agressivas visando à utilização econômica da natureza. No

caso de Chapecó e região, esse processo foi determinante para a estruturação das dinâmicas produtivas e do poder econômico e político das elites locais, cujas práticas contribuíram para a geração de diversos impactos sociais e ambientais.

Para os autores, este pacto das classes dominantes, juntamente com a elevação da importância política do regionalismo, aliado ao processo de industrialização ainda em expansão, fizeram com que o urbano não fosse, ainda, tematizado como questão de vulto. O estudo sobre a conformação sócio-histórica e territorial de Chapecó e região nos leva a concordar com os autores. O enfoque sobre a modernização vinculava-se à inserção das relações capitalistas de produção em benefício das camadas dominantes, fazendo-se presente, inclusive, nos esforços de ocupação interior do país através de modalidades empresariais de colonização. Como a dimensão dos impactos, decorrentes do processo de ocupação territorial vinculado a esse projeto modernizador, não era problematizada na época, os problemas sócio-ambientais agravaram-se na proporção que o avanço neoliberal se deu no território.

Como colocam Ribeiro e Cardoso (1966), em princípio, a possibilidade de modernização expressa nos planos abarcava uma visão mais ampla e inclusiva. Ao considerar a cidade como objeto de intervenção no seu todo, os planos expressavam mecanismos de regulação, os quais deveriam influir decisivamente sobre as condições de vida das camadas populares, apesar de existir, na prática, a persistência de ações de caráter pontual relativas às reformas nos centros urbanos.

Em nossa avaliação, estas intervenções pontuais de melhoramento não produzem efeitos significativos para a diminuição das desigualdades sócio-espaciais, se não forem acompanhadas por efetivas políticas públicas de cunho social. Ao contrário, acabam beneficiando somente partes privilegiadas da sociedade e da cidade. Os mecanismos de regulação, nesse contexto, visam primordialmente o ordenamento das relações de produção capitalista no território.

Leme (1999) discorre sobre a elaboração dos planos, cujo objeto de intervenção era o conjunto da área urbana na época, articulando o centro, os bairros e as extensões das cidades por meio do sistema de infra-estrutura. A ênfase na circulação, face ao aumento e à diversificação dos meios de transporte, priorizava os sistemas viários de conexão radiais e perimetrais. A partir de 1937, houve uma transformação expressiva das estruturas urbanas das maiores cidades, sobretudo sob o ponto de vista viário.

As intervenções nas cidades focavam a construção de edifícios e obras públicas. Manifestações no âmbito artístico-cultural, como a Semana de Arte Moderna de 1922,

denotaram a vontade de uma consciência nacional acerca do todo e de suas partes. Nas décadas de 1930 e 40, a arquitetura colocou-se como centro de discussão e notoriedade internacional.

Nas principais cidades foram estruturados os primeiros órgãos para o tratamento das questões urbanas como parte da estrutura administrativa das municipalidades. No curso desse período foram formuladas legislações urbanísticas que utilizaram propostas iniciais de zoneamento, a fim de controlar o uso e a ocupação do solo urbano. Como veremos mais adiante, a ênfase na utilização desse tipo de instrumento regulatório, vinculada aos interesses de produção capitalista, consiste num dos principais mecanismos produtores da exclusão social e dos problemas urbano-ambientais nas cidades.

A progressiva consolidação do urbanismo, enquanto área de conhecimento e prática profissional, começou a ganhar expressão nesta fase, através da afirmação no âmbito universitário e da expansão das idéias e práticas acima mencionadas para a maioria das cidades brasileiras.

A circulação de idéias urbanísticas no meio profissional ocorreu através da contratação de técnicos - como Prestes Maia, Atílio Corrêa Lima, Armando de Godoy, dentre outros - para a formulação de pareceres e planos, os quais também contaram com a participação de especialistas estrangeiros – como Antoine Bouvard, Donat Alfred Agache, Gaston Bardet, Le Corbusier e Joseph Lebret -. Dentre as contribuições internacionais, é marcante a presença dos profissionais franceses. No caso de Agache, Leme (1999) afirma que sua atuação no país pode ser interpretada como a procura de novos mercados de trabalho, assim como a possibilidade de experimentação de novos instrumentos urbanísticos em países de legislação menos consolidada.

A palavra *melhoramentos* começou a ser deixada para trás, à medida que Agache passou a difundir conceitos diferentes, tais como *urbanismo* e *plano diretor*, a partir da visualização de uma nova área de conhecimento proveniente das ciências e das artes. Uma ciência que se preocuparia com a compreensão do funcionamento das cidades, analogamente ao estudo das funções associadas ao corpo humano[11]: respirar, circular e digerir (LEME, 1999).

Agache vinha de uma corrente pertencente à tradição da sociologia aplicada que buscava a formulação para a intervenção nas cidades apoiada em bases científicas. Le Corbusier, por sua vez, pertencia a outros circuitos de relacionamento na França e opunha-

[11] Para uma abordagem acerca da constituição da idéia de meio ambiente urbano, sob a perspectiva de concepções que historicamente tentam aproximar as cidades às categorias biológicas ver Silva (2005).

se às idéias de Agache. Essa rivalidade foi observada também no embate acerca dos projetos para o Rio de Janeiro.

A partir dos anos 40, houve a consolidação da área de atuação profissional no campo do urbanismo. A vinda do padre dominicano Louis Joseph Lebret, em 1946, a fim de difundir o Movimento Economia e Humanismo e fundar os escritórios regionais da SAGMACS[12], sob bases interdisciplinares, proporcionou uma reorganização do campo profissional e seus atores. A origem deste movimento está nas grandes guerras e numa utopia comunitária e humanista[13], marcada pelo catolicismo de herança Tomista[14] e o marxismo. Essas influências contribuíram para a formulação de uma reflexão econômica, com base na pesquisa social e divergente da economia clássica, que foi a base para a atuação daqueles grupos[15].

A partir de um espectro de análise mais amplo, em meados do século XX, houve um processo simultâneo de acumulação industrial e de urbanização, com a intervenção do Estado em relação aos problemas regionais brasileiros, conduzindo a passagem da etapa concorrencial para a monopolista da economia. Nos dizeres de Furtado, citado por Leite (2006, pg. 123), houve a "socialização das perdas e privatização dos lucros". Veremos, mais adiante, como esse processo verificou-se no caso da região oeste catarinense.

Segundo Santos (2005, pg. 27), com o final da Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma mudança de ênfase para os nexos econômicos, os quais passaram a orientar as dinâmicas urbanas. Anteriormente, as funções administrativas possuíam um papel preponderante nas cidades. Com o final da Segunda Guerra, também ocorreu uma evolução demográfica, baseada no crescimento populacional em diversas capitais. Mais adiante,

---

[12] Abreviação de Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais fundada em 1947 (LEME, 1999).

[13] Segundo Choay (2003), quando a sociedade industrial começou a questionar as decorrências das transformações trazidas pela Revolução Industrial, surgiu um grande número de pensadores que constituíram um relevante movimento de crítica e reflexão, de caráter humanista e não-fragmentado (dividido em campos disciplinares). A autora reconhece esse momento de transição a partir da análise da obra de pensadores (historiadores, economistas ou políticos), cuja abordagem tinha um cunho generalista e que se preocuparam com os problemas da cidade, sem dissociá-los de um questionamento sobre a estrutura e o significado da relação social. Todos eles possuíam uma gênese comum na reflexão e na crítica à cidade industrial.

[14] Filosofia elaborada a partir das idéias de São Tomás de Aquino, convergente ao pensamento helênico Aristotélico e afirmativo da razão.

[15] Leme (1999, pg. 32) identifica, então, três momentos de inserção das idéias dos urbanistas franceses. O primeiro ocorreu no início do século XX, baseado na difusão da Paris das Exposições Universais como modelo de cidade. O segundo, entre os anos 20 e 30, trouxe os planos dos arquitetos franceses ligados à *Société Française D'Urbanisme*. O terceiro surgiu no pós-guerra, quando foi formada uma nova geração de arquitetos, sociólogos e geógrafos que atuaram no campo profissional do planejamento urbano e regional, influenciados pela doutrina do Movimento Economia e Humanismo, trazido por Lebret, como já mencionado, e também pelo arquiteto e urbanista Gaston Bardet.

poderemos observar algumas decorrências do processo de internacionalização da economia associadas a esse momento.

Até então, a base econômica da maioria das capitais dos estados no Brasil fundamentava-se na agricultura, que era realizada em sua zona de influência e calcada nas funções administrativas públicas e privadas, mas sobretudo públicas. Isso explicaria algumas oscilações populacionais dependendo dos processos que ocorriam nessas diversas localidades. Nos dizeres de Santos (2005, pg. 29), o

> Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, pólos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes.

Apesar do caráter da integração ter sido inicialmente limitado em termos de abrangência espacial e de mercado, a nova divisão do trabalho que passou a operar nos subespaços envolvidos constituiu a crescente diferenciação observada, posteriormente, com relação ao resto do território nacional. Foi sob essas bases que o processo de industrialização brasileiro desenvolveu-se e polarizou-se.

Santos (2005, pg. 29) avalia que em um primeiro estágio, até 1930, a industrialização ganhou impulso, sobretudo com o incentivo do poder público, propiciando o desenvolvimento do mercado interno. Entre as décadas de 1940 e 1950, essa lógica econômica e territorial continuou a predominar, assumindo um sentido amplo, ou seja, da industrialização e da urbanização como processo social complexo, que abarcava esforços de integração e expansão a fim de ultrapassar o nível regional e abraçar o nacional. Essa afirmação também é válida para o processo de desenvolvimento territorial que ocorreu no interior catarinense.

Com o segundo Pós-Guerra, seguiu-se a restrição do espaço mundial do capitalismo, a consolidação das economias socialistas e o encarecimento da força de trabalho nos países centrais, o que provocou outra definição da divisão internacional do trabalho. A industrialização dos países periféricos, liderada pela expansão das empresas capitalistas internacionais mais poderosas; consolidou um modelo de organização econômica, que incrementou mudanças regionais em função de relações internas e, sobretudo, externas, como será melhor aprofundado no decorrer deste trabalho.

1.2 FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO

Entre 1940 e 1980 ocorreu a derradeira inversão quanto ao lugar de residência dos brasileiros. Segundo Santos (2005, pg. 31), nessas décadas, a população total do país triplicou, enquanto que a população urbana multiplicou-se por sete vezes e meia.

A segunda metade do século XX foi marcada pela crescente influência dos nexos econômicos representados pelos interesses de firmas hegemônicas, nacionais e estrangeiras, auxiliadas com o apoio dos Estados, a fim de ordenar um mercado receptivo, hierarquizado e articulado. Esse processo realizou-se através da exploração intensiva dos recursos naturais e provocou, no caso catarinense por exemplo, o esgotamento de um modelo econômico de desenvolvimento regional, já na década de 1980, bem como diversos impactos sócio-ambientais, segundo Viera e Cunha (2002).

O território tem sido, então, desorganizado e reorganizado a partir de pólos dinâmicos, comandados pelas grandes firmas, consumindo muitas vezes recursos públicos que deveriam ser destinados prioritariamente aos gastos sociais, ao invés de investimentos econômicos. Santos (2005, pg. 105-127) denomina a urbanização decorrente destes comandos de *urbanização corporativa*.

1.2.1 Quarto Período (1945-1964): Crescimento Urbano

O quarto período engloba o segundo pós-Guerra até o golpe militar de 1964, correspondendo à fase nacional-desenvolvimentista e à expansão da base territorial da economia. A partir de 1950, a postura tecnocrática predominava na formulação da questão urbana a serviço do nacional-desenvolvimentismo. O projeto de constituição da nação deslocava-se para o eixo econômico, como visto anteriormente. Essa ideologia conseguiu articular tal projeto mediante uma prática de modernização acelerada, baseada na internacionalização da economia e tendo na sociologia um dos campos importantes para o desenvolvimento dessas idéias.

Ribeiro e Cardoso (1996) mencionam o advento das teorias da marginalidade, que afirmavam uma concepção dualista da sociedade, onde, além da oposição campo-cidade, a qual se associou à dualidade tradicional-moderno, também reforçava uma oposição no interior das cidades, entre os integrados e os marginais. Tais teorias tendiam a ressaltar que a insuficiência de mão-de-obra, exigida pelos novos padrões urbano-industriais de

desenvolvimento, aliava-se à incapacidade dos migrantes em adequar-se ao modo de vida urbano, formando assim um círculo vicioso que reproduzia a marginalidade. Esse fenômeno foi denominado de urbanização sóciopática. Os autores ressaltam uma tendência anti-urbana como substrato dessas interpretações, expressas em noções tais como: inchaço das cidades, megaencefalia urbana, migrações desordenadas, congestão etc.

Por outro lado, assumiu-se que a constituição da nacionalidade deixava, definitivamente, de ser buscada numa essência rural, para ser valorizada uma perspectiva industrial e modernizadora, considerada como a redenção do país, fórmula para a superação do atraso. O nacional-desenvolvimentismo, em sua feição mais radical, iria levar adiante essa concepção ao postular um dualismo estrutural, oriundo da condição colonial da nação[16].

As forças que influenciaram tal atraso foram consideradas tanto a dominação estrangeira como seus aliados, a saber, as oligarquias rurais. Nesse sentido, a constituição da nacionalidade passava necessariamente pela modernização, que implicava a urbanização. Essa permitiria romper com as visões localistas prevalecentes nos pequenos povoamentos do interior, desenvolvendo-se com base em uma percepção social identificada com o nacionalismo (RIBEIRO; CARDOSO, 1996). Em Chapecó, esse embate expressou-se nos conflitos políticos entre a elite vinculada à atividade madeireira e a classe empresarial que começava a investir na atividade agroindustrial.

Leme (1999, pg. 31-35), por sua vez, percebe nestas tensões dualistas o incremento das discussões acerca dos planos regionais, com vistas a enfrentar a corrente migratória do campo para a cidade, a crescente urbanização e as problemáticas advindas desse fenômeno. A temática regional apareceu, de maneira mais expressiva, após a Segunda Guerra Mundial como objeto de planejamento e intervenção[17].

---

[16] Como se pode depreender da análise das obras de Roland Corbisier, em Diniz Filho e Carvalho Bessa citados por Ribeiro e Cardoso (1996).

[17] Em diversas épocas, questões inerentes à supremacia e hierarquia entre cidades (redes e hierarquias urbanas) alimentaram fatos históricos. Fatores ligados à constituição identitária de grupos sociais e sua relação com determinados lugares também podem ser fatores determinantes no estabelecimento de redes urbanas. Como nenhuma cidade pode ser tomada como uma unidade totalmente isolada, sempre haverá relações interagentes entre elas, seja sob um aspecto concorrente ou complementar. Um conjunto de cidades pode configurar redes em quadros diversos, os quais podem também se sobrepor, dependendo da caracterização ou interesse em jogo. Segundo Pelletier e Delfante (1997, pg. 111), a hierarquia "não decorre somente do domínio científico e político, logo das elites, mas também diz respeito às mentalidades coletivas". Desde meados do século passado desenvolveram-se diversos métodos de hierarquização urbana, de acordo com determinados critérios, tais como: população, função político-administrativa e irradiação econômica. Foram classificados tipos de redes hierárquicas, observados aspectos espaciais das redes urbanas e formuladas teorias, visando também à elaboração de políticas para as mesmas (PELLETIER; DELFANTE,1997, pg. 111-125).

Segundo a autora, a década de 1950 consistiu em um momento de transformações significativas no campo dos estudos urbanos no Brasil, por conta da emergência de novos temas, novos métodos e da participação de profissionais advindos de outras áreas do conhecimento. Percebe-se a configuração de uma nova divisão profissional organizada por classes.

Os quadros das prefeituras foram preenchidos por profissionais formados pelas escolas de engenharia. Esses foram os primeiros a trabalharem em equipes multidisciplinares, que formularam planos diretores e aprofundaram questões relativas ao zoneamento e às proposições legislativas correspondentes, formaram os primeiros departamentos de urbanismo nas municipalidades e defenderam a separação entre os cursos de engenharia e arquitetura, além da criação de cursos de especialização em urbanismo (LEME, 1999, pg. 31-35).

Feldman, citada por Leme (1999, pg. 32), salienta que a construção da legislação urbanística de zoneamento, como a de São Paulo, por exemplo, conformou-se como saber codificado entendido por tais profissionais e foi instigado por demandas de "interesses pontuais de proteção de qualidade ambiental e de valores imobiliários no quadrante sudoeste, a parte mais valorizada da cidade de São Paulo". Ribeiro e Cardoso (1996) identificam que já na década de 50 percebia-se que a relação dos planos com a regulação pública não estava sendo efetivada. Os planos produziram normas que não estavam sendo cumpridas favorecendo, assim, o alastramento de problemas que tentavam combater. Foi somente neste contexto que a importância dada à questão urbana no país veio a surgir, segundo eles.

Como dito anteriormente, os mecanismos de conversão de capital, viabilizados a partir de normas técnicas associadas ao urbanismo e à produção do solo urbano, foram e continuam sendo a principal mola propulsora do crescimento urbano e da geração dos problemas urbano-ambientais.

O grupo de urbanistas que se formou a partir do Padre Lebret e o escritório da SAGMACS, composto por diversas formações disciplinares – como arquitetos, engenheiros, sociólogos e economistas -, projetava expectativas de transformação social através do trabalho profissional. A inserção deste profissional ocorreu através dos escritórios de consultoria e do ingresso ao ensino nas universidades. Só a partir da década de 1970 é que passaram a integrar equipes em órgãos de planejamento municipal (LEME, 1999, pg. 32-35).

Este período também evidenciou o surgimento mais expressivo da classe média, diversificando a divisão social do trabalho em curso, fato que se refletiu na configuração do espaço, incrementando as propostas modernistas monofuncionalistas e as suas soluções suburbanas, tais como os locais de residência longe dos centros de produção e as propostas de "fuga da cidade".

De acordo com Leite (2006, pg. 133), apesar do surgimento de defesas em prol de uma visão social dos espaços públicos[18], o quadro geral que apontava para a rígida organização da paisagem calcada na verticalização e no adensamento sobre o lote não se alterou, mesmo que as estruturas de organização física e de serviços, baseadas nos conceitos de parcelamento e propriedade, já se apresentassem deficitários.

Em 1960, a capital do Brasil se transferiu para Brasília e, a partir de 1964, com o golpe e a ditadura militar, as práticas no campo do planejamento territorial se modificaram consideravelmente, marcadas principalmente pela atuação da SERFHAU[19], a qual instaurou uma nova fase no planejamento urbano[20].

Segundo Leme (1999, pg. 21), entre 1960 e 1985, configuraram-se duas linhas no debate urbano

> Uma que se iniciou nos planos de melhoramento que, em seguida, se ampliaram para o conjunto da área urbana, para a aglomeração e receberam a denominação, já na década de 70, de planos diretores de desenvolvimento integrado. A outra linhagem é aquela que tem origem no movimento modernista e se difunde com os Congressos do CIAM. No Brasil a construção de Brasília será a ressonância principal deste movimento.

Tais linhagens, distintas em princípios e objetivos, englobaram saberes diferenciados e infiltraram-se também de forma diferente nas instituições de ensino e de classe, fazendo-se presentes em quase todas as escolas de arquitetura e urbanismo. Como crê a autora, essas correntes demarcaram e distanciaram duas trajetórias, que distinguiram o planejamento urbano do urbanismo modernista[21].

---

[18] Segundo a autora, defendida por: Burle Marx e sua intenção pedagógica em prol do nacionalismo e da natureza, sem furtar-se ao urbano; Roberto Coelho Cardoso, com a defesa dos espaços públicos na promoção do encontro das pessoas e do papel da vegetação como elemento de projeto para a estruturação dos espaços livres; Miranda Magnoli, Rosa Kliass e Fernando Chacel pela visão social dos espaços públicos.

[19] Sigla de Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criado pela Lei nº 4380 de 21/08/1964 (cap. VII, art. 54, item g).

[20] Leme (1999, pg. 21) reconhece essa mudança e encerra a periodização de seu estudo, ao passo que Ribeiro e Cardoso (1996) realizam uma análise abrangendo o período entre 1950 até meados da década de 1990, dispondo as principais correntes acerca do debate urbano.

[21] Esta avaliação faz-se congruente à distinção adotada, neste estudo, entre planejamento urbano e urbanismo, já explicitada anteriormente.

Assim, apreende-se que as diversas transformações ocorridas até a metade do século XX, como abordado no período anterior, forneceram as bases para um novo estágio que se iniciou em meados dos anos 60, com o golpe de Estado de 1964. O projeto nacional desenvolvimentista, de 1945 a 1964, correspondeu ao projeto da industrialização tardia e a expansão da base territorial da economia, mediante a inserção de infra-estrutura e a modernização e expansão da agricultura. A fase militar criou condições para a rápida integração do país, conjugada ao movimento de internacionalização, como dito, voltado à expansão de mercado e às demandas exteriores. Implantaram-se os grandes projetos orientados à exportação, em sua maioria de produtos do setor primário. O Estado autoritário serviu, então, aos interesses corporativos internacionais e à inserção na nova ordem econômica mundial.

1.2.2 Quinto Período (1964-1988): Explosão do Brasil Urbano

O quinto período corresponde ao crescimento mais expressivo das cidades no país e à crescente preparação da economia e do território nacional rumo à abertura macro-econômica e aos interesses corporativos das grandes firmas. A explosão demográfica conhecida depois da Segunda Guerra Mundial foi resultado da alta natalidade, da baixa mortalidade, dos progressos sanitários e melhoria relativa dos padrões de vida e da própria urbanização. Junto ao crescimento das capitais, as cidades médias também se multiplicaram. As diferenças entre os índices regionais de urbanização, os quais eram inexpressivos na década de 40, tornaram-se marcantes com a modernização do território nacional, sobretudo a partir de 1970. Foi neste momento que um diferente patamar foi atingido, caracterizado por uma urbanização concentrada e pelo fenômeno de metropolização (SANTOS, 2005, pg. 91-98).

A modernização da economia nacional foi fomentada em preparação para o desempenho das grandes corporações e para a expansão econômica que ocorreu entre 1968 e 1974, calcada na dinâmica da produção, ditada pela unificação do capital industrial e financeiro; a integração dos setores - agrícola, industrial e de serviços – e as esferas econômicas e sociais - produção, distribuição e consumo - (LEITE, 2006, pg. 123-125). No âmbito regional, na segunda metade de 1970, houve a reciclagem do setor energético, o distanciamento da fronteira agrícola e a descentralização das atividades econômicas, oportunizando maiores investimentos estatais em infra-estrutura. Naquela fase, o Estado buscava reforçar o papel de promotor da modernização e do crescimento econômico,

através da adoção de programas de gestão e de assentamentos regionais, promovendo a unificação do território nacional e organizando-o em regiões diversificadas.

Para Ribeiro e Cardoso (1996), a partir do final da década de 1970, começava a ser delineada uma nova conjuntura teórico-política. Por um lado, houve certo esvaziamento do discurso nacional-desenvolvimentista. A partir da falência do projeto de modernização conservadora, empreendido entre 1964 e fins da década de 70, buscou-se implantar um modelo de desenvolvimento nos moldes do fordismo europeu ou americano, sob a argumentação de que ganhos crescentes de produtividade permitiriam a extensão das benesses do crescimento econômico a parcelas significativas da população. Tal acontecimento seria proporcionado pelo aumento real dos salários e pelas garantias e suportes oferecidos por um Estado de Bem-Estar. Entretanto, a modernização efetuada gerou um quadro de tensões sociais significativo no campo da organização sindical e da mobilização em torno das condições de vida, provocando uma acirrada disputa pelos benefícios gerados pela ação do Estado.

A crítica ao ideário nacional-desenvolvimentista se afirmou, tendo como fundamento a emergência da questão social: no âmbito da produção, como questão operária; e no âmbito do consumo coletivo, como questão urbana. O tratamento da questão social passou, então, a ser entendido em sua especificidade e não como decorrência necessária do crescimento econômico. A partir da década de 1980, a cidade começou a ser tematizada, inicialmente, como um problema econômico, ou seja, como um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista. Os temas da nação e da modernização submetiam o social, levando os reformadores a colocarem a questão urbana, como uma questão do desenvolvimento. Todavia, a partir da emergência de movimentos sociais na cidade, a dimensão social passou a predominar na tematização da questão urbana (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

A partir de então, várias concepções surgiram, tendo em vista o estabelecimento de parâmetros possíveis para a intervenção sobre o urbano. Na medida em que o processo de urbanização passou a ser um dos elementos fundamentais da modernização - seja ele considerado como fator positivo ou como origem de efeitos perversos -, o planejamento urbano passou a ser acionado como instrumento importante para a formulação de diagnósticos sobre os problemas urbanos. Concomitante ao padrão higiênico-funcional, que se requalificou mediante a adoção dos princípios da Carta de Atenas e um funcionalismo pautado na concepção da cidade-máquina, observou-se a emergência de

outros modelos, configurando uma disputa em torno da hegemonia intelectual no campo do debate urbano.

Ribeiro e Cardoso (1996) elegem os principais padrões que surgiram e se fazem presentes até o momento, segundo análise que discrimina seu contexto de origem, concepções, objeto de intervenção e alguns desdobramentos posteriores. São eles: (i) o tecnoburocratismo desenvolvimentista; (ii) o humanismo lebretiano; (iii) a reforma urbana modernizadora; e (iv) a reforma urbana redistributiva.

O *tecnoburocratismo desenvolvimentista* também se construiu pela importação de idéias, nesse caso não mais de princípios organicistas e funcionalistas, mas de propostas de racionalização administrativa decorrentes, principalmente, do *planning* americano, e idéias desenvolvidas no âmbito da geografia humana, principalmente em sua vertente francesa.

Este padrão se caracteriza, segundo os autores, por assumir o urbano como um problema do desenvolvimento econômico, objeto de um tratamento racionalizador e administrativo. Trata-se não mais de criar a cidade ideal, mas de gerir com eficiência a cidade existente[22], eliminando-se os focos de distorção, oriundos de disfuncionalidades do crescimento econômico.

Pode-se apontar como características fundamentais:

(i) Concepção desenvolvimentista na formulação do diagnóstico. A utilização de uma noção de racionalidade organiza o discurso, que explica a produção dos problemas urbanos. Ou seja, indica a transformação tecnocrática da questão social como disfunção do crescimento e organiza um conjunto de medidas que se pretende consistente, traduzido na idéia de plano. O entendimento de cidade é ultrapassado pela idéia de urbano e de urbanização, onde os problemas urbanos são pensados numa escala regional ou nacional. São adotados e formulados, então, os conceitos de rede urbana, hierarquias urbanas e sistemas de cidades.

(ii) O objeto da intervenção passa a ser a própria estrutura de poder, na medida em que as causas dos problemas urbanos são: (a) os entraves políticos da gestão pública da cidade e (b) as insuficiências do desenvolvimento econômico.

A modernização e a centralização administrativas passaram a ser, então, os objetivos fundamentais da ação das políticas urbanas. O plano e o processo de planejamento cumprem o papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre as

[22] Para uma referência sobre a origem do termo, ver Portas (1986).

cidades. A política urbana passou a ser centralizada, construindo-se a idéia de um sistema nacional do planejamento.

Tais idéias ganharam abrangência no período do pós-guerra por uma atuação sistemática de órgãos federais, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Todavia, tais abordagens já vinham sendo discutidas anteriormente no âmbito de algumas instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Arquitetos do Brasil (lAB) (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

Este padrão ganhou hegemonia num momento em que as contradições urbanas já apareciam em toda a sua clareza, configurando um conflito de interesses em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado. No quadro de uma conjuntura política marcadamente autoritária, como a que se seguiu ao golpe militar de 1964, esse padrão produziu uma tecnificação dos problemas urbanos, com sua conseqüente despolitização, segundo os autores.

O *humanismo lebretiano* foi desenvolvido a partir da influência significativa exercida no país pelo Padre Lebret, tal como mencionado anteriormente. Possui como característica fundamental trazer para o centro do debate a questão social, de uma forma bastante semelhante aos reformadores sociais europeus do início do século XIX.

Pode-se apontar como características fundamentais desse padrão:

(i) A concepção humana na formulação do diagnóstico. Filiação à corrente filosófica e política "Economia e Humanismo". Afirmava-se a necessidade de se conhecer as condições de vida da população, a fim de contrabalançar a racionalidade técnica.

(ii) O objeto da intervenção passava a ser a própria sociedade, através de sua conscientização e da humanização. Uma das características do pensamento lebretiano é a melhoria das condições de vida associada à promoção humana, que permita a remoção de obstáculos ao desenvolvimento social. As formas de organização urbana são apontadas como um desses obstáculos, sendo o planejamento um instrumento privilegiado de intervenção.

O movimento em torno das idéias de Lebret no Brasil se corporificou na constituição do SAGMACS. Segundo Leme (1999, pg. 32-35), a inserção política do movimento ocorreu progressivamente, à medida que as pesquisas foram sendo oportunizadas por contatos que abrangiam diversos grupos sociais. Seu reconhecimento político deu-se no retorno de Getúlio Vargas ao poder. Entre os trabalhos no âmbito do

planejamento e desenvolvimento regional elaborados por ela estão: estudos para a bacia Paraná-Uruguai e as áreas conurbadas em São Paulo e Belo Horizonte, para as quais se propôs diferentes escalas de intervenção e planejamento regional. Também foram realizadas pesquisas sobre condições de vida, dentre as quais se destaca um diagnóstico sobre a cidade de São Paulo, cujas conclusões deveriam orientar o plano diretor para aquela cidade. Os instrumentos de intervenção propostos por Lebret não diferiam muito da proposta dos urbanistas europeus. Porém, o que distingue a emergência desse padrão, no Brasil, é a ênfase na questão social, incorporada aos debates sobre o desenvolvimento.

A *reforma urbana modernizadora*, de acordo com Ribeiro e Cardoso (1996), traduziu a expressão dos movimentos de esquerda no que se refere ao padrão desenvolvimentista. Um abrangente diagnóstico sobre os problemas urbanos e habitacionais, com ênfase nos últimos, consubstanciou-se no Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana. Realizado em 1963, reuniu técnicos ligados às correntes progressistas e, aparentemente, influenciadas pelo Partido Comunista.

Pretendia-se estabelecer um diagnóstico e uma terapêutica que permitisse incluir a habitação e a cidade como temas para reformas de base. Suas características básicas são:

(i) Politização do diagnóstico desenvolvimentista. Os problemas urbanos estariam na essência do ideário das reformas de base.

(ii) O objeto de intervenção passava a ser o espaço nacional, por intermédio de políticas públicas centralizadas, racionalizadoras e redistributivas, com ênfase na questão habitacional.

O tema do planejamento urbano aparece, neste padrão, como forma privilegiada de enfrentamento dos problemas sociais, caracterizados como frutos da dependência do país em relação ao imperialismo estrangeiro. Trata-se, segundo Ribeiro e Cardoso (1996), de uma proposta calcada ainda e, principalmente, no papel voluntarista a ser exercido pelo Estado e pelas vanguardas políticas. A adoção de um padrão planejado de intervenção pública sobre a questão social aparece associada a uma forte ênfase redistributiva, o que diferencia este padrão do tecnoburocratismo desenvolvimentista.

A *reforma urbana redistributiva* emergiu a partir do desenvolvimento de formas de mobilização pela apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado. Sua principal expressão ocorreu no âmbito das discussões da Constituinte, em meados da década de 1980, quando se procurava resgatar o caráter redistributivo presente na proposta de Reforma Urbana de 1963. Suas características básicas são:

(i) Diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais, a partir do qual se estabelece uma distinção entre ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade. O eixo discursivo deste padrão centra-se na abordagem da exclusão social como fundamento para a elaboração de políticas voltadas às camadas populares.

(ii) O objeto de intervenção é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação direta das camadas populares e/ou sociedade civil na gestão da cidade.

Esse padrão se constitui por meio de associações tecnocorporativistas, como os sindicatos de engenheiros e arquitetos, entidades de assessoria a movimentos populares, como a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), ou o Instituto PÓLlS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), bem como entidades representativas de movimentos populares, além de representantes das alas progressistas da Igreja.

Segundo a avaliação de Ribeiro e Cardoso (1996), pode-se apontar certa contradição nestas propostas, pois ao mesmo tempo que as mesmas são marcadas pelo autonomismo dos movimentos sociais, também postulam uma presença protetora do Estado, o que poderia indicar, neste movimento, certos traços do populismo. O campo de atuação desse padrão é essencialmente o jurídico, eleito como eixo para a produção de novos direitos sociais. Daí que o seu ponto culminante tenha sido a luta em torno da Constituição Federal. Esse momento marca a transição para o período final, por nós abordado, o qual lança mais questionamentos e reflexões do que afirmações, devido à sua proximidade.

1.2.3 Sexto Período (1988-2001): Diferenças e Complexidade

O sexto período abrange a transição da década de 1980 para a 1990 até a virada para o século XXI. Inicia-se com a promulgação da nova Constituição Federal (C.F.), em 1988, e com a abertura macro-econômica do país que marcou a década de 1990. Termina com a aprovação do Estatuto da Cidade, considerado como marco que elege o padrão da reforma urbana redistributiva, como proposta para a consecução de política urbana recente no país. As implicações territoriais tanto da aprovação da C.F. e da inserção periférica do país nas dinâmicas da economia internacionalizada serão exploradas com maior profundidade mais adiante. Como veremos, esses eventos têm influenciado a caracterização da urbanização brasileira na virada do século XXI.

Em décadas recentes, sobretudo a partir dos anos 80 e 90, a cidade ganhou conotação positiva nos meios acadêmicos e político-institucionais, pois seria a partir dela que o processo de democratização dos direitos sociais ocorreria, seja por meio do acesso a esses direitos, como pela possibilidade de participação popular no processo decisório sobre os rumos coletivos. Parece haver, aqui, o embrião de uma associação das noções de cidade, cultura e sociedade.

Um acontecimento ocorrido no início da década de 1990, importante para a nossa reflexão, foi a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Como também comentaremos melhor adiante, a popularmente conhecida Eco-92 marcou uma mudança no discurso oficial brasileiro, que passou a assumir, perante a comunidade internacional, a questão ambiental como objeto de política pública e institucional.

Quanto às características da urbanização no final do século XX, Castriota (2003) concorda com a tendência sugerida por Milton Santos[23] de que o aparente arrefecimento das taxas de crescimento das grandes cidades brasileiras não significava um processo de desurbanização, pois a população rural e agrícola continuava a diminuir. A desmetropolização dos maiores centros tem sido acompanhada pelo crescimento das metrópoles regionais, o que apontaria para uma tendência crescente à diferenciação e à complexidade da urbanização brasileira em curso. A discussão de nosso caso empírico no capítulo III, em Chapecó no oeste catarinense, confirma essa avaliação.

Refletir sobre a importância do padrão da reforma urbana redistributiva para o processo de urbanização e os problemas urbano-ambientais no Brasil, certamente consiste numa tarefa difícil, devido à relativa proximidade temporal dos acontecimentos. Cabe salientar que a análise de Ribeiro e Cardoso (1996) antecedeu a sanção do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a atuação do Ministério das Cidades[24]. A apontada contradição "autonomismo *versus* ação protetora do Estado", da mesma maneira, perfaz uma pergunta também recente e bastante complexa, ainda a ser problematizada e teorizada com maior profundidade. Outra possibilidade de investigação reside no questionamento acerca da persistência ou não dos padrões observados por Ribeiro e Cardoso (1996), com relação à hegemonia intelectual no campo do debate urbano, no começo do século XXI. Devido à

---

[23] Milton Santos (2005) trabalhou com dados disponíveis até 1991 e lançou a primeira edição de *A Urbanização Brasileira* em 1993. O estudo organizado por Castriota data de 2003, portanto, uma década após o livro de Santos.

[24] Criado, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003.

necessidade de focar argumentos pertinentes a esta tese, não entraremos no mérito dessas questões.

Todavia, o que nos parece importante mencionar é que o padrão da reforma urbana redistributiva forneceu bases teórico-conceituais para a formulação de uma política urbana nacional prevista na Constituição Federal do Brasil. Os movimentos sociais que defenderam os ideais da reforma urbana redistributiva tiveram importante papel no momento da constituinte, iniciando o processo que culminou na sanção do Estatuto da Cidade mais de dez anos depois. Assim, pensamos que de alguma forma esse padrão tem tido a possibilidade de expressão no âmbito político, institucional e jurídico. O que não significa que os outros padrões tenham sucumbido ou se modificado mediante outras discussões. Mesmo não sendo um objetivo, deste estudo, empreender tal discussão, consideramos que há influências desses padrões até os dias atuais, seja nas metodologias de estudos e análises para a formulação de planos voltados ao ordenamento territorial ou mesmo em propostas que tentam promover, por exemplo, a sustentabilidade urbana, como veremos no capítulo III.

Um outro fator importante a ser salientado, que justifica a nossa menção aos padrões referentes ao pensamento urbano no Brasil, é que nenhum deles assumia claramente uma discussão ambiental. Esse debate não figurava nas preocupações e formulações daqueles padrões, naquele período. Essa observação vem ao encontro do que Ribeiro e Cardoso (1996), em meados da década de 1990, apontaram. Segundo suas afirmações, no final do século XX, estaria a emergir um *novo padrão*, referente ás correntes de pensamento urbanístico.

Os autores salientam que quando o planejamento urbano no Brasil parecia ter consolidado, finalmente, os padrões que buscavam constituir a sociedade como objeto da ação racional e que tinha na razão as bases da sua legitimidade[25], nos países centrais outros estudos indicavam a emergência de um outro padrão. O paradigma do planejamento entrava em declínio, nos países ricos, com a crise generalizada dos anos 70.

Um importante fator desta crise, que será melhor discutida adiante, refere-se à ampliação e popularização do debate ambiental. Impactos ambientais negativos provocados pelo crescimento econômico começavam a ser entendidos como um problema global. A institucionalização da proteção do meio ambiente, segundo Guay citado por Leite

[25] Com base no que mencionamos anteriormente, consideramos que a interpretação dos autores seja pertinente face à projeção do padrão da reforma urbana redistributiva e à afirmação do plano diretor como forma de consecução de política urbana com função social e de cunho redistributivo.

(2006, pg. 138), trouxe a corporificação de práticas sociais em organizações, normas e procedimentos aceitos e legitimados, a fim de assegurar sua reprodução. Tais práticas sociais envolveram um conjunto de representações, atitudes e valores que resultaram de discussões sobre a relação da natureza e sociedade, bem como de críticas às relações sociais em si.

Assim, estaria em emergência um novo paradigma - o ecológico -, o qual estabeleceria novos problemas, novas técnicas de ação e novas escalas de articulação, segundo Topalov (citado por Ribeiro e Cardoso, 1996). Estes dois paradigmas - o antigo calcado na ênfase social e o novo na questão ecológica - difeririam nos seguintes pontos.

(i) A ordem social deixava de ser a base da legitimidade de discursos e ações, sendo substituída pela temática ambiental, a qual incorporaria as idéias de participação, autonomia local e desregulamentação.

(ii) A sociedade deixava de ser vista como objeto da ação, substituída pela caracterização da natureza como sistema global, onde os homens estariam incluídos.

(iii) O Estado Nacional deixava de ser a escala da formação das identidades coletivas e da constituição de instituições garantidoras dos direitos e deveres inerentes a essas identidades. O planeta e o nível do local passam a ser os novos territórios da ação coletiva.

Os autores ressaltam que não é necessariamente evidente a articulação que Topalov estabelece entre o projeto de foco ambiental e a desregulamentação dos Estados Nacionais. Outras análises apontam, ao contrário, como a incorporação da questão ambiental, no âmbito das políticas públicas, poderia se traduzir num fortalecimento das bases legítimas para a intervenção reguladora do Estado Nacional (Pádua, citado pelos autores). Segundo essa perspectiva, é possível que a emergência da questão ambiental signifique não um novo paradigma, mas um novo padrão passível de ser articulado ao paradigma do planejamento.

Neste novo padrão, a cidade passaria a ser tematizada não mais sob o viés da questão social ou do desenvolvimento, mas a partir da *problemática ambiental*. A Agenda21, aprovada pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), na opinião dos autores, colocou a questão dos assentamentos humanos como um problema ambiental a ser tratado no âmbito de uma política global, juntamente com os problemas ambientais[26].

---

[26] Apesar da articulação entre cidade e meio ambiente já ter sido estabelecida pelo Relatório Brudtland (1987), segundo Ribeiro e Cardoso (1996).

Todavia, a tentativa de inserir o debate ambiental no campo do planejamento urbano tem ocorrido juntamente ao fortalecimento e a crescente hegemonia das forças políticas de postura neoliberal, as quais têm redefinido o papel econômico do Estado e trazido nova legitimidade à economia internacionalizada.

Tais desafios têm influenciado agentes e instituições que se articulam em torno do padrão da reforma urbana redistributiva a incorporar como bandeiras a defesa do meio ambiente nas cidades juntamente com a reforma do Estado. Essa incorporação da temática sustentável pode ser constatada no texto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), uma vez que o mesmo coloca como diretriz geral "a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações".

Nesta citação, podemos observar que a incorporação da temática sustentável não modificou o conteúdo essencial defendido pelo padrão da reforma urbana redistributiva. O que nos leva a ponderar que a menção à cidade sustentável não significa necessariamente a tradução de um novo padrão, mas pode indicar que tenha havido a complementação de um novo termo/tema ao conteúdo do padrão da reforma urbana redistributiva e, por extensão, a certas formas paradigmáticas de fazer urbanismo, sobretudo as calcadas no plano diretor e no zoneamento territorial.

Neste sentido, se pensarmos sobre a influência que as discussões internacionais têm tido sobre o debate urbano nacional – em suas diversas formas de proposições/ experimentações bem como de interpretações do fenômeno urbano - notamos que essa situação encontra-se presente durante diversos momentos do processo da urbanização brasileira. Como visto, a condição colonial e a inserção periférica do país nas relações econômicas internacionais tiveram implicações também na dependência intelectual e na importação do conhecimento de referência européia e também norte-americana.

A rápida revisão histórica brasileira nos salientou um padrão que, via de regra, sempre privilegiou interesses exógenos (da Metrópole e das corporações transnacionais) a partir da coalizão de elites minoritárias no país. Essa parceria de longa data negligenciou os interesses coletivos, bem como a conservação da natureza no território, fato perceptível através da fraca e quase inexistente implementação de políticas públicas e planejamentos de cunho territorial, construídos a partir de bases coletivas.

Estes dois aspectos (fraca mobilização social orientada à prática democrática e participativa e frágil estruturação territorial capaz de equilibrar as investidas corporativas

transnacionais) constituem importantes variáveis que determinam tanto a gênese quanto o aprofundamento dos problemas urbano-ambientais no país. Em uma escala intra-urbana, a adoção generalizada da lógica capitalista de (re)produção do solo urbano, privilegiando agentes associados ao mercado imobiliário, alimentam o ciclo vicioso dos problemas já mencionados, como será aprofundado a seguir.

Apesar de não caber a este trabalho o debate da questão acerca da possível contradição entre o "autonomismo x presença protetora do Estado", colocada por Ribeiro e Cardoso (1996) - no caso da corrente caracterizada pela reforma urbana redistributiva - , parece pertinente apontar influências que parecem permear essa corrente, a qual se firmou a partir da sanção do Estatuto da Cidade, a fim de proceder algumas considerações.

A lógica que rege a argumentação desta postura visualiza um Estado de Direito plenamente constituído, por um lado, já que o campo de atuação desse padrão é o jurídico, em âmbito nacional - ancorado na Constituição Federal - e, por outro, aposta também na ampla atuação dos movimentos sociais, a fim de reivindicarem sua participação no processo democrático. Em um país, em que existam essas condições, a proposta da reforma urbana redistributiva passa a ser coerente, em nosso entendimento. A influência da experiência européia novamente parece estar presente neste caso, tanto sob o ponto de vista teórico quanto prático, a partir das experiências de gestão e planejamento urbanos realizados em países europeus, a partir da década de 1980.

Pelletier e Delfante (1997, pg. 251-262) afirmam que, na década de 1980, em alguns países como a França houve uma mudança política, onde uma nova cultura mais democrática e flexível começou a orientar o desenvolvimento econômico e social. Propostas político-administrativas envolvendo a descentralização, os processos de participação e a instituição de conselhos puderam ser desenvolvidos, dentro de um quadro amplo de planejamento e gestão. Como o leitor poderá verificar, mais adiante, esse tipo de abordagem político-administrativa será adotado no caso das políticas territoriais, tanto urbana quanto ambiental, que têm por base a Constituição Federal de 1988.

Entretanto, gostaríamos de lembrar o fato de que alguns destes países, dos quais freqüentemente são importados paradigmas para a intervenção urbana e regional no Brasil, possuem não só uma estrutura de sociedade diferente, como também outra trajetória com relação às experiências relacionadas às intervenções urbano-regionais[27].

---

[27] Segundo Pelletier e Delfante (1997, pg. 251-262), houve grande esforço para a reconstituição das redes urbanas e o desenvolvimento dos planos operacionais para a reestruturação econômica em diversas

Há que se pensar que a lei *per si* não garante uma cidade mais justa e/ou sustentável, mas só a efetiva apropriação e atuação da sociedade como um todo pode fazê-lo. A partir desta perspectiva, que será melhor explorada no capítulo III, podemos avaliar o porquê de alguns entraves existentes à efetivação das idéias da reforma urbana redistributiva no Brasil, visto a complexa trajetória sócio-histórica que tem caracterizado a formação das desigualdades sociais e territoriais e as disputas de poder que afetam os rumos da coletividade neste país.

Assim, pensamos que talvez a contradição apontada por Ribeiro e Cardoso (1996) denote um descompasso. Se por um lado, a busca pela constituição do Estado Brasileiro atingiu alguma importância a partir de meados do século passado, por outro lembramos que a reforma urbana redistributiva prescinde de uma estrutura de Estado consistente, sobretudo no que tange à articulação e efetividade de ação entre diferentes escalas e instâncias de governança e participação da sociedade.

Há análises, como a de Pedrão (2003), que apontam que essa consistência e efetividade de governança e participação nunca tenham ocorrido no país. Assim, antes que esse tipo de Estado tenha sido consolidado, houve a desestruturação daquele Estado Nacional, a partir da década de 1990, promovendo a permeabilidade e fragilidade das instâncias locais face aos interesses de mercado transnacionais. Certamente, há os que defendem que o Estado consistente e aberto à participação popular poderá ser viabilizado à medida que a reforma urbana redistributiva for implementada e apropriada pela sociedade. Porém, face às condições existentes associadas à formação do espaço e da sociedade brasileira, no mínimo, há que se atentar aos movimentos que se configuram no fosso que se forma entre a sociedade imaginada e a real. O que ocorrerá adiante, dentre diversos possíveis históricos e jogos de força, ainda está para ser percebido, debatido e teorizado.

1.3 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO SOLO URBANO E OS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS

Os argumentos desta seção de capítulo orientam-se segundo dois objetivos. O primeiro e principal deles é abordar de maneira sucinta o processo pelo qual o solo urbano é produzido segundo a lógica capitalista, a fim de compreendermos como os problemas

---

localidades européias a partir do pós-Guerra, o que rendeu o acúmulo de experiências em diversos âmbitos de apreensão dos problemas urbano-regionais.

urbano-ambientais são gerados a partir dessa dinâmica econômica. O segundo objetivo é explorarmos um pouco mais as bases teórico-conceituais que orientam o padrão da reforma urbana redistributiva, a fim de elaborar subsídios para a discussão de aspectos atinentes à implementação do Estatuto da Cidade e o enfrentamento dos problemas urbano-ambientais, que faremos no capítulo III. Como o leitor poderá constatar, a compreensão das desigualdades e dos direitos sociais por meio do discernimento dos meios lícitos e ilícitos na produção da cidade capitalista baseia-se, em linhas gerais, na argumentação que dispomos a seguir.

Para realizarmos esta breve explanação, recorremos a Pereira (2001), que reuniu contribuições de Lefébvre, Harvey, Castells e Gottdiener para explicar a dinâmica econômica urbana. A autora defende que a degradação ambiental e a desigualdade social são resultantes do processo de (re)produção das relações dominantes de produção. Nesse processo, também chamamos a atenção ao papel que a atribuição de parâmetros técnicos às possibilidades de edificação do lote urbano tem para a consecução dos interesses da iniciativa privada.

O princípio econômico da busca do máximo benefício atribui ao solo valor de troca e não de uso. Esse valor de troca é comumente justificado mediante investimentos de capital e trabalho, geralmente convertidos através de obras de urbanização e edificação. Dessa forma, o solo integra a categoria de mercadoria. O solo urbano gera lucro para quem o detém, por meio do processo de valorização simbólica que ocorre nas relações de troca. A propriedade imobiliária converte-se, então, em capital imobiliário. Porém, esse é um falso capital, pois não é gerado pela inserção de trabalho, mas provém do monopólio ao acesso de condições privilegiadas à produção capitalista. No padrão da reforma urbana redistributiva, o entendimento acerca da distinção entre ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade baseia-se nessas interpretações.

A cidade gerada segundo essa lógica é tanto meio, quanto fim. Ou seja, tanto possibilita a apropriação do solo urbano produzido, como a própria realização do processo produtivo. A ocupação da cidade, segundo essa dinâmica, gera o mercado de terras, produto de políticas de investimento e de sua regulação. Os maiores investimentos, muitas vezes, provêm de recursos públicos e a regulação, nesse caso, é feita através de orientações do poder público que determinam aonde e como os investimentos serão aplicados. Um dos principais meios para ordenar e distribuir os investimentos públicos e privados é o plano diretor de um município. Como relatado anteriormente, no Brasil, a prática dos planos diretores calcados no zoneamento monofuncional e nas normativas correspondentes iniciou

a partir da década de 1950. Desde então, a elaboração de legislações urbanísticas de zoneamento continua a viabilizar a valorização imobiliária de partes das cidades, segundo interesses dos empreendedores privados[28].

As possibilidades de obtenção de lucro, através da valorização do solo urbano, geram a especulação imobiliária. O mercado de terras configura-se, assim, como elo entre as relações sociais de produção e o uso e a ocupação da cidade. O valor do solo urbano gera cotação de preços cambiantes, determinados tanto pelos elementos inseridos no solo urbano como também em função de sua localização comparativa no todo. O mercado de terras gera a produção das localizações, áreas mais ou menos valorizadas na cidade. Essas áreas podem rapidamente ganhar ou perder valor, pois são constantemente reconsideradas, face ao conjunto de variáveis incidentes no momento de sua avaliação. Elementos materiais e/ou simbólicos determinam o valor e o preço de uma determinada localização, tais como: a potencialidade para a obtenção de lucro momentâneo ou futuro; a disponibilidade de infra-estrutura e de serviços; a sua posição relativa a outras variáveis consideradas importantes; as relações entre oferta e procura, dentre outros.

Assim, é gerado um quadro dinâmico de áreas hierarquicamente valoradas como melhores ou piores, no tocante à localização. As piores áreas, destinadas à camada de menor renda, geralmente apresentam-se deficitárias, no tocante à provisão de infra-estrutura e serviços, e frequentemente são suscetíveis a diversos tipos de riscos ambientais. As melhores áreas, por sua vez, destinadas à camada de maior renda da população, geralmente são dotadas de melhores infra-estruturas, serviços, espaços livres públicos qualificados e menos suscetíveis a riscos. Essa lógica produz um ciclo vicioso que permite que determinados agentes possam constantemente acumular capital, através das ações de urbanização, edificação ou re-edificação de novas e/ou antigas propriedades imobiliárias, as quais serão sempre adquiridas por um preço inferior ao de sua venda, pois embutirão a parcela de lucro adicional aos gastos com investimentos realizados, em termos de capital e trabalho. Todavia, esse ciclo vicioso exclui grandes parcelas da população que não conseguem desembolsar os valores estipulados pelo mercado de terras.

Para o padrão da reforma redistributiva, estes são outros argumentos que configuram um ganho ilícito na produção da cidade e denotam a desigualdade e a exclusão

---

[28] Maricato (2000, pg. 122) observa o desencontro existente entre as orientações que fundamentam o planejamento e a legislação urbana no país e a realidade das cidades brasileiras, aonde grande parte da população não consegue ser beneficiada. A autora aponta que o urbanismo brasileiro "não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas", aquela composta por uma elite minoritária.

social, através da provisão diferenciada dos direitos sociais às condições adequadas de moradia e ao acesso às benesses da urbanização. Tais constatações justificam a elaboração de políticas voltadas às camadas populares neste padrão. Como visto, o objeto de intervenção, a fim de promover essas políticas, é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação direta das camadas populares e/ou sociedade civil na gestão da cidade. O Estatuto da Cidade adota essa abordagem na estruturação dos princípios, das normas e dos instrumentos que dispõe na Carta Magna.

O estabelecimento dos preços das localizações fragmenta tanto a cidade como a sociedade – mediante seu poder aquisitivo - pois determina quem pode adquirir o solo urbano e aonde. Mesmo que haja piores localizações, as quais são comercializadas por preços menores, ainda há um enorme contingente de pessoas que não consegue inserir-se no mercado de terras ditado pelos incorporadores.

Como mencionado, o mercado de terras é produto de políticas de investimento e de sua regulação. Essa última é estabelecida através de parâmetros, que determinam: como, onde, o que e o quanto é possível edificar, por meio de regulamentações urbanísticas na forma de lei, estipuladas pelo plano diretor. A denominação cunhada por Ribeiro e Cardoso (1996) de *reforma urbana redistributiva* provém da necessidade de redistribuição dos investimentos de urbanização no território pelo poder público, através da regulação do uso do solo urbano e da propriedade privada da terra, como sugere a lógica desse padrão.

Por outro lado, áreas que não prometem valorização imediata porque não possibilitam valorização ficam relegadas a segundo plano por parte de investidores. Geralmente, porções de terra que apresentam maior fragilidade sob o ponto de vista biogeofísico, tal como áreas de mata ciliar às margens de rios, áreas de banhado, encostas e topos de morros, acabam sendo ocupadas de variadas formas e por várias camadas sociais, não só as mais carentes. Como essas localizações apresentam restrição quanto ao uso e ocupação, em muitos casos fixada por lei, não são alvo de especulação direta. Por esse mesmo motivo, incide sobre elas grande pressão por ocupação, e como não estão sob a vigilância de um proprietário privado, essa ocupação seja por populações carentes ou mais abastadas também acaba sendo facilitada por intermédio de "grileiros", loteadores que procedem trâmites legais em instância municipal[29] ou pelo próprio incentivo e interesse de grupos ligados ao ramo imobiliário.

---

[29] Fato que se torna contraditório e inconstitucional perante uma legislação de instância superior, no caso a Constituição Federal. Há, todavia, diversos casos tal como o citado, nas cidades brasileiras, sobretudo quando datam de situações anteriores à formalização de leis urbanísticas municipais.

Neste último caso, Silva (2000) constata que o incentivo à ocupação de áreas com restrição ambiental é uma prática recorrente e antiga por parte de incorporadores imobiliários para que, com o passar do tempo, as mesmas sejam inseridas no mercado de terras regulamentado, sob o argumento de que já que estão ocupadas e consolidadas, que assim fiquem. O incentivo à ocupação de áreas impróprias, às vezes, também é direcionado pelo próprio poder público através de provisão de infra-estrutura, como vias de acesso e ligação, e da criação de vazios urbanos. Em muitos casos, verifica-se a associação de interesses particulares entre o poder público e o ramo imobiliário, na expectativa especulativa[30].

As áreas não autorizadas à ocupação humana, e assim definidas por lei, não podem ser providas de infra-estrutura e serviços, tais como rede de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, arruamento, etc. Fato que caracterizará os assentamentos que nela se realizam inevitavelmente como precários, provocando maior pressão sobre o meio biogeofísico.

Se pensarmos neste ciclo vicioso, presente em praticamente todo o território nacional, aliado: (i) à histórica incipiência das políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial sobretudo no âmbito habitacional; e (ii) às pressões dos interesses corporativos de mercado na produção do espaço necessário aos capitais, tal como avaliado por Santos (2005, pg. 113-125), verificamos como se dá, dentre outros fatores, o agravamento e a proliferação dos problemas urbano-ambientais nas cidades brasileiras.

Passa a haver, então, a produção de carências generalizadas para uma maioria excluída, perceptível pela falta de habitação adequada, de saneamento, de transporte público, de serviços, de áreas qualificadas para o uso coletivo, dentre outras. As localizações privilegiadas transformam-se em ilhas de riqueza nos mares de pobreza.

A possibilidade de inserção ou não no mercado de terras e no setor produtivo (obtenção de trabalho que gere renda) determina movimentos de atração e repulsão emitidos pelas localizações. A constante e cada vez mais difícil busca pela inserção nesses mercados fragiliza a possibilidade de práticas participativas na estruturação e estabilização de experiências de um ordenamento territorial que seja fruto de uma governança democrática.

A partir de uma análise sistêmica dos problemas urbano-ambientais, o debate entre "cidade formal/legal x cidade informal/ilegal" (MARICATO, 2000, pg. 122) colocado de

[30] Como expressa na urbanização corporativa de Santos (2005).

maneira dualística, nos parece preocupante, pois pode levar a reafirmação do *status quo* que sua teorização de base tenta criticar e se opor. A ênfase sobre o aspecto da legalidade e da malha normativa, encarada de maneira dual, pode levar à suposição que a "cidade ilegal" seja o problema e a "cidade legal" seja a solução dos problemas sócio-ambientais, mesmo que as práticas sociais, políticas, econômico-produtivas e instrumentais continuem as mesmas. Acreditamos que, se não for acompanhada de mudanças qualitativas nos diversos âmbitos citados, a promoção da cidade legal não garante a inclusão social de populações menos favorecidas. Essa crítica que tecemos será aprofundada nos capítulos III e IV deste trabalho.

Uma abordagem dialética, por sua vez, procurará compreender os processos sociais que se dão no e através do espaço (SANTOS, 1985, pg. 2). De modo que a questão legal também deve ser analisada como mais uma instância da sociedade e entendida segundo uma análise relacional. Desta forma, exploraremos a seguir as dinâmicas territoriais na economia global, a partir de um olhar mais atento às transformações mundiais do segundo pós-Guerra até a virada do século XXI, a fim de refletirmos sobre os fatores que influenciam o agravamento dos problemas urbano-ambientais nas cidades brasileiras, além de dificultar a efetivação de políticas públicas de cunho territorial. Buscamos, assim, inter-relacionar a compreensão dos processos de transformação territorial e de produção dos problemas urbano-ambientais através de uma análise trans-escalar.

1.4 AS DINÂMICAS TERRITORIAIS NA ECONOMIA GLOBAL E OS DESAFIOS AO ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS URBANO-AMBIENTAIS

O alastramento da economia capitalista internacionalizada foi marcado, ao longo do século XX, por movimentos de crise e reestruturação, os quais têm provocado impactos perceptíveis, sobretudo pelas marcantes diferenças territoriais ao redor do mundo. A partir do pós-guerra, iniciou-se o movimento de internacionalização da economia, juntamente com o crescimento dos fluxos financeiros, a transnacionalização de empresas corporativas. Os movimentos oscilatórios da economia mundial apresentam-se conectados, cada vez mais, ao jogo que relaciona a incorporação de inovações tecnológicas pelos meios de produção industrial face às relações de mercado. Essas configurações, por sua vez, acabam

determinando movimentos que provocam interferências diretas sobre a base física e os processos culturais do território.

Mesmo referindo-se à experiência francesa, Topalov (1988, pg. 14) descreve um momento de transição mundial distintivo e algumas de suas decorrências urbanas e sociais, as quais puderam também ser observadas em diversos outros contextos ao redor do mundo e em outros momentos.

> A depressão industrial foi acompanhada de uma brusca interrupção do crescimento urbano e da modificação de suas formas. Não apenas desmoronam as regiões industriais tradicionais já em declínio, como também entraram bruscamente em crise os complexos industriais ultra-modernos recém e massivamente implantados [...] As grandes operações de urbanismo entraram em falência, e foram interrompidas ou desaceleradas. As cidades novas e os grandes conjuntos habitacionais cederam lugar à construção difusa de moradias individuais em periferias distantes, as renovações urbanas à rehabilitação, principalmente especulativa, do habitat existente. [...] Ao mesmo tempo, os movimentos sociais que tinham se desenvolvido na década precedente contra os efeitos da urbanização acelerada se enfraqueceram.

A depressão industrial, a que Topalov se refere, decorreu da crise de acumulação nas economias capitalistas, na década de 1970 nos países considerados de primeiro mundo. Esse processo, por sua vez, implicou em novos arranjos institucionais e espaciais. As escalas foram reconfiguradas a partir da desconstrução do Estado nacional e a constituição de discursos ideológicos que defendiam a flexibilização da produção, a "modernização" e o enxugamento da estrutura estatal, a descentralização dos mecanismos regulatórios e as privatizações de setores, antes estatais. A busca por zonas monetárias favoráveis, de baixos salários e de trabalho semi-qualificado, favoreceu a internacionalização de empresas americanas e européias, juntamente ao desentrave dos mecanismos de regulação sobre a livre circulação dos fluxos financeiros e de controle fiscal, mudando a ênfase da produção de mercadorias para a especulação financeira. Esses novos arranjos, por sua vez, provocaram mudanças espaciais, que geraram novas reflexões acerca da questão urbana e regional (FERNANDES, 2001).

Na seqüência, a partir dos anos de 1980, Sassen (1998) atentava ao reposicionamento político do papel das cidades, na nova fase dos mercados transnacionais. O que ela denominou de cidades globais teriam função estratégica na economia mundial, promovidas pela dispersão e integração global, mediante concentração e controle econômico e da propriedade. Uma geografia da centralidade estaria sendo produzida pela nova economia urbana (das corporações e sua cultura transnacional), sob a lógica da

produtividade econômica urbana, a qual por sua vez gerava competição entre cidades para acessar os mercados globais, em termos de recursos, atividades e investimentos. Assim, algumas cidades não se tornaram obsoletas pela dispersão geográfica promovida pelos avanços tecnológicos. Ao contrário, criou-se a necessidade de expansão, de controle e de gerenciamento central, através da concentração da produção pré e pós-industrial, do setor financeiro e dos mercados multinacionais, onde se adquirem instrumentos financeiros e serviços especializados.

Esse sistema urbano, que opera em níveis regionais, globais e transnacionais, co-existe com a permanência dos Estados-Nação, com formatos diferenciados para os países ricos e pobres, cabendo a esses últimos o papel de zonas de processamento industrial, ao passo que a produção pré e pós-industrial, como já mencionado, estaria reservada aos primeiros.

A lógica que busca as localizações que possam oferecer as melhores vantagens competitivas aos interesses de mercado (zonas monetárias favoráveis, de baixos salários e de trabalho semi-qualificado, flexibilização de restrições trabalhistas, fiscais, urbanas e ambientais) tem provocado a proliferação de problemas ambientais transfronteriços[31], a exportação de males ambientais a países pobres, bem como o agravamento de tensões e conflitos sociais que dificultam o fortalecimento de práticas e políticas territoriais, provenientes dos e orientadas aos interesses coletivos.

A complexidade das transações internacionais na nova economia urbana prescinde da atuação em diversas escalas, o que tem levado à interpretação por parte de diversos autores, que as escalas espaciais não são fixas, mas são redefinidas de acordo com os interesses em jogo. Essas dinâmicas refletem as próprias lutas sociais por poder e controle que se dão através do e no espaço. As configurações de escala espacial refletem, segundo Swyngedouw (1977, p. 40),

> o movimento perpétuo do fluxo das dinâmicas socio-espaciais [...] Escalas espaciais nunca são fixas, mas são infinitamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de sua extensão, conteúdo, importância relativa e inter-relações [...] Claramente, posições relativas de poder social variarão dependendo de quem controla o que em que escala [...] Em outras palavras, *escala espacial é o que precisa ser entendido como algo que é produzido; um processo que é sempre profundamente heterogêneo, conflituoso e contestado*. A escala torna-se a arena e o momento, ambos discursiva e materialmente, aonde as relações de poder socio-espaciais são contestadas e acordos negociados e

[31] Como observado no episódio que gerou a convocação da ONU para a Conferência de Estocolmo, que partiu da representação sueca a qual trouxe à baila o debate acerca dos efeitos contraproducentes da poluição, como a chuva ácida, por exemplo.

> regulados. Escala, portanto, é resultado e conseqüência da luta social por poder e controle. [sem grifos no original] (traduzido pela autora)

A percepção escalar torna-se importante para que detectemos, com clareza, por quais caminhos as dinâmicas do poder se efetuam e a quem envolvem. Análises sócio-espaciais, que privilegiam unicamente uma dada escala como ponto de partida, segundo o autor, estão fadadas ao fracasso, pois perdem de vista aonde e como o atual jogo econômico-financeiro efetiva sua força. O poder de agentes hegemônicos, bem como os de resistência, estaria na associação trans-escalar de interesses comuns, solidários ou complementares.

A própria menção de uma escala em detrimento de outra, e em que momento, pode sinalizar embates discursivos que denotam lutas por poder. As construções discursivas que salientam visões estanques entre "local" e "global" são recorrentemente utilizadas para associar valores negativos e positivos, respectivamente, quanto à capacidade de atuação orientada à boa governança e ao adequado planejamento territorial. Essa elaboração pode servir, então, para justificar a atuação e a imposição de exigências por parte de agentes hegemônicos.

As implicações territoriais dessas mudanças econômicas, políticas e sociais em âmbito global podem ser apreendidas através de Santos e Silveira (2001, pg. 11), os quais afirmam que o "espaço geográfico se define como união indissolúvel de sistemas de objetos e sistemas de ações, e suas formas híbridas, as técnicas [...] que nos indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por que, para que". Enfatizando o entendimento de técnica, tal como disposto acima, e a idéia de sistemas técnicos como o conjunto de objetos e formas de fazer e regular, os autores elaboram uma espécie de história do território através da análise da sucessão dos meios que esses sistemas acabam por produzir, a saber: meio natural; meio técnico e meio técnico-científico-informacional.

Os sistemas técnicos eleitos em diferentes momentos históricos são postos em relação, não só em sua condição objetiva e material, mas principalmente aos modos de organização e regulação a eles associados. Fatores esses que acabam por determinar uma territorialização das atividades humanas, que favorece ou não determinadas localidades dependendo de sua fluidez e agilidade em atender as exigências de determinada época.

Desta maneira, há como observar o desenrolar de dinâmicas que ocorrem mediante as inserções e transformações de sistemas técnicos nas localidades, a fim de perceber os movimentos conjuntos e de partes, os quais originam diversas temporalidades e

territorialidades que interagem entre si, ao mesmo tempo sendo constituído pelo e constituindo o todo. Considera-se então o território em seu papel ativo, não como cenário, mas como ator (SANTOS; SILVEIRA, 2001, pg. 20).

Sob este olhar, acreditamos tornar-se possível uma percepção contextualizada que caracteriza a especificidade brasileira, sem perder de vista suas inter-relações com os processos que ocorrem no mundo ou de variáveis relevantes que engendram as transformações territoriais. Reafirmamos, portanto, a necessidade de uma análise não-dicotômica das relações sócio-espaciais, as quais poderiam ser interpretadas como uma teia, aonde as tensões, contradições e conflitos podem ser associados aos nós, que explicitam a rede de inter-relações, que conectam ocorrências aparentemente distintas, entendidas como fatos isolados[32].

Da visão do território sob a influência da sucessão de sistemas técnicos, também decorre uma análise que explicita a dinâmica territorial de cidades-mercadoria em âmbito global. Santos e Silveira (2001, pg. 293) nos explicam que as relações que movem o mercado global de cidades não ocorrem de forma aleatória, mas seguem uma lógica caracterizada pela atividade produtiva das corporações e conglomerados empresariais A partir da escolha estratégica, que loca e distribui pontos de interesse, facilitando a operacionalização de suas atividades, essa racionalidade produtiva sempre visa a uma posição competitivamente vantajosa no mercado global.

Quanto mais atributos técnicos e políticos fornecidos pelas localidades (capacidade de centralizar e emitir comandos normativos, financeiros, logísticos e informacionais), maior passa a ser sua atratividade. Acentua-se, assim, a competição e a diferença entre localidades aprofundando a fragmentação sócio-espacial, desestimulando a conformação de articulações cuja base provenha de processos participativos e inclusivos. A máxima que busca a atração por investimentos, como prioridade primeira, ofusca os interesses coletivos em prol daqueles corporativos. Esse fenômeno tem acirrado a competitividade e as desigualdades entre cidades, criando um mercado global de cidades, no qual a sustentabilidade urbana também tem figurado como meta a ser atingida (SÁNCHEZ, 2001a). Portanto, não é mais somente o solo urbano que é alçado à categoria de mercadoria, mas a cidade como um todo.

---

[32] Um caso dessas visões estanques pode ser observado, por exemplo, nos discursos que tentam pregar a existência de modelos únicos e ideais de desenvolvimento, os quais fariam parte do *knowhow* de um rol de peritos associados a agentes hegemônicos - tais como as agências de fomento multilaterais -, a serem aplicados às realidades dos países pobres (MOURA, 2001, 1999) (FUJITA, 2003). Essa forma de pensar nos parece perigosa, pois pode incentivar a adoção de modelos estrangeiros sem a devida reflexão com referência às especificidades próprias de cada lugar.

Estas estratégias, associadas à emergência das cidades-mercadoria, buscam atingir competitivamente um mercado global de cidades. Esse processo passa a ser fomentado por uma rede de fluxos informacionais, da qual fazem parte as agências supra-nacionais de cooperação multilateral, determinados grupos técnicos de planejadores-consultores e investidores internacionais. O estudo de Sánchez (2001, pg. 351) aponta para as ações dos agentes hegemônicos com vistas à manutenção do paradigma dominante, que acaba por produzir conseqüências problemáticas, as quais explicitam contradições e conflitos que comprometem sua própria validação como modelo. A autora cita alguns aspectos desses problemas:

> a atualização técnica do território para o crescimento e para a geração de empregos como uma armadilha que traz ganhos efetivos apenas para alguns segmentos empresariais, as operações urbanísticas para o renascimento da cidade como máscaras para os grandes negócios imobiliários que produzem o encarecimento do solo urbano e a *gentrificação*[33] dos espaços urbanos, a cultura como mercadoria, a participação consensuada como o esvaziamento da política e o desprezo pela cidadania substantiva e a construção da cidade sustentável como um atributo simbólico adicional para o empresariamento das cidades.

Esta comodificação exacerbada promove uma distorção com relação ao fator essencial que move as questões da urbanização, o processo social que comanda os usos e transformações do território. A priorização de projetos urbanísticos, que encaram a organização de elementos ou conjuntos edificados como meras mercadorias a serem consumidas por públicos especializados a fim de promover a conversão e a acumulação de fluxos financeiros, ignoram a sociedade como um todo. Consequentemente, não dão conta da dinâmica territorial decorrente dos movimentos desse conjunto. Melhoramentos urbanísticos de caráter excludente, como eram ainda no começo do século XX no Brasil, inserem-se na dinâmica de valorização locacional do solo urbano, de modo que acirram tanto as carências gerais de uma maioria excluída quanto tensões sociais e pressões sobre o meio ambiente, tal como discutido na seção anterior.

As considerações para com os efeitos que as escolhas estratégicas operam na configuração espacial e socioeconômica de contextos locais, nos quais partes da estrutura produtiva trans-nacional operam, passam então a ser de menor importância. Como descrito abaixo (SANTOS; SILVEIRA, 2001, pg. 293)

---

[33] Segundo Arantes (2000, pg. 31), o termo decorre do inglês *gentry*, classe de boa reputação, requalificação espacial e social que promova o retorno das camadas afluentes a determinados locais das cidades.

> A presença numa localidade de uma grande empresa global incide sobre a equação do emprego, a estrutura do consumo consumptivo e do consumo produtivo, o uso das infra-estruturas materiais e sociais, a composição dos orçamentos públicos, a estrutura do gasto público e o comportamento das outras empresas, sem falar na própria imagem do lugar e no impacto sobre os comportamentos individuais e coletivos, isto é sobre a ética. Acrescentem-se a tudo isso as inflexões exigidas da política nos planos federal, estadual e municipal para atender às necessidades de instalação, permanência e desenvolvimento das empresas.

Inscreve-se neste debate a noção de divisão territorial do trabalho e de círculos de cooperação, mediante as preocupações relativas à conectividade entre os pontos de interesse logísticos e mercadológicos. Considera-se o

> conjunto do fenômeno como um trabalho 'coletivo' do território, formando *clusters*, que demarcam as conexões entre divisões do trabalho concorrentes e complementares. Vistas num dado momento de seu funcionamento e de sua evolução, elas aparecem como complementares; olhadas em sua dinâmica, são concorrentes [...] Quando tomamos este como uma totalidade, chegamos à conclusão de que os circuitos de cooperação são também circuitos de competição, o que conduz à questão explicativa maior de saber quem, em determinadas circunstâncias, regula quem (SANTOS; SILVEIRA, 2001, pg. 290)

As transformações no modo de produção, organizadas e regidas pelo sistema de *clusters* competitivos-corporativos, provocam uma ampliação transnacional dos contextos de atuação, conectando as localidades mais produtivas. *Clusters* são arranjos produtivos entre empresas que realizam atividades produtivas vinculadas entre si, dentro de uma determinada cadeia de produção. Em geral, são compostas por empresas de diferentes portes. O fator locacional (proximidade) nem sempre é um aspecto determinante na junção desses *clusters*, mas sim a busca pelas melhores vantagens competitivas de mercado. Investimentos em logística e meios de comunicação promovem a inter-conexão dessas empresas. Assim, os *clusters* configuram-se como pontes trans-escalares, que são fatores cruciais que geram o poder de efetivação produtiva dessas corporações no sistema político-econômico vigente.

Sassen (2001) sumariza que, na América Latina, houve diversos impactos decorrentes desta dinâmica econômica transnacional, tais como: (i) surgimento de novos pólos de crescimento fora das aglomerações urbanas e aumento das aglomerações primaciais; (ii) fortalecimento de ligações dos centros financeiros e comerciais de regiões com mercados globais; (iii) aumento da desigualdade interurbana; e (iv) desconexão regional, o que contradiz a idéia de que esses sistemas promovem a integração territorial

das economias regionais e nacionais. Em países como o Brasil, as forças incidentes sobre o todo e as partes do território geram um fenômeno muito dinâmico, o qual propicia uma desestabilidade constante, de maneira a acirrar desigualdades, tensões e conflitos.

Segundo Fernandes (2001), o entendimento do sistema centro-periferia foi substituído por outro multi-hierarquizado, aonde empresas corporativas foram se tornando transnacionais, impedindo que outros Estados-Nação fizessem o mesmo, estabilizando o sistema financeiro internacional e gerando a crise de emprego nos países de origem dessas grandes empresas.

Se antes era reconhecido o fosso centro-periferia entre nações, a desestruturação das escalas, que favorece a fluidez do capital, tem produzido uma nova geografia dos centros e das margens, gerando as ilhas de riqueza nos mares de pobreza. Essa surge reproduzida simultaneamente em diversas escalas - global, nacional, regional, municipal e intra-urbana-, a depender também de que aspectos produtivos estejam sendo levados em consideração.

A noção do sistema multi-hierarquizado, segundo a lógica do mercado transnacional, nos parece pertinente, sobretudo para compreender as transformações territoriais, urbanas e ambientais, que têm ocorrido na fronteira agrícola, como veremos mais adiante no caso do Oeste Catarinense. Ademais, atentamos ao fato que quando nos referimos à noção de pobreza, podemos significá-la como toda a sorte de mazelas sociais, ambientais, urbanas e a própria incipiência do processo político. Essa última, então, presente em contextos cujas esferas democráticas encontram-se restritas e tomadas pela inércia. A pobreza e demais problemas sócio-espaciais não são gerados por si mesmos, ou somente pela população que sofre diretamente com suas conseqüências, mas são fruto das relações sociais e, mais especificamente, das relações de produção.

Os impactos territoriais da lógica liberal no estágio da economia globalizada, nos países pobres, foram inúmeros e têm deixado lugares, regiões e nações à mercê da desvalorização ou revalorização instantânea provocadas pelos movimentos das empresas, à medida que perseguem a expansão de mercado. A esfera nacional tem deixado a esfera local à sua própria sorte na negociação direta com os interesses de empresas transnacionais e de agências multi-laterais, ao retirar-se da arbitragem entre capital e trabalho e do controle sobre a livre circulação dos fluxos financeiros e da estabilização fiscal (FERNANDES, 2001).

A disseminação e a legitimação dos interesses do capital e da prática da competitividade (OLIVEIRA, 2001), usualmente, fazem-se presentes nas esferas locais

através da utilização das chantagens do emprego, do engodo da geração de tributos, do discurso técnico de peritos[34] e, até, da noção de cidade global, empreendedora e sustentável (COMPANS, 2005, 2001).

As decorrências do jogo de mercado não são apenas resultados da pressão sócio-econômica, mas também são frutos de vontade política. Sob essa perspectiva, o poder do Estado seria importante, à medida que pudesse controlar o planejamento do território, ou em outras palavras, determinar os principais investimentos para a organização do espaço, os quais se efetivam por meio de uma série de regulamentos (SANTOS, 2005, pg. 116-117). Outra orientação que consideramos necessária, referente ao papel do Estado, está vinculada à retomada da noção de bem comum e de espaço público destinado à coletividade como principal orientação das políticas públicas.

Todavia, no capitalismo monopolista, o poder público tem se tornado criador da escassez, estimulando a produção dos vazios urbanos, da especulação e da segregação sócio-espacial, agravando os problemas urbano-ambientais. Seja pela omissão de efetivas políticas urbanas redistributivas, ou pela ação, como no caso do BNH e dos Projetos CURA[35], o poder público não tem conseguido minimizar as desigualdades sociais ou atuar sobre os problemas urbano-ambientais de modo eficaz. Em realidade, mediante o imperativo do mercado corporativo, muitas das soluções acabam transformando-se em nova fonte de problemas, já que estão inseridas em meio à mesma lógica dominante, favorecendo o interesse privado e acirrando as diferenças sociais e econômicas, como discutido anteriormente.

O espaço agrícola também sofreu violentamente o impacto das pressões corporativas, pela falta de condições de manobra face à criação do mercado unificado baseado no monopólio e nas inovações técnicas, financeiras e organizacionais, sobretudo vindas do exterior. As remodelações que se impuseram, tanto no âmbito rural quanto urbano, trouxeram a realização do meio técnico-científico e mais recentemente, do informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2001), marcado pela presença da ciência, da técnica

---

[34] A livre circulação do capital através do globo necessita também da articulação e da legitimação de sistemas de peritos (consultores associados a organismos internacionais e agências multilaterais), supostamente detentores de conhecimentos avançados, desejáveis e neutros, para que operações - inclusive urbanas e ambientais - possam ser realizadas em determinados contextos. Toda a condição que se opõe a esse contexto chamado de *business friendly,* passa a ser entendida como um risco e uma ameaça ao crescimento e à inserção competitiva de determinada localidade ou país no mercado global (FUJITA, 2003).

[35] O BNH (Banco Nacional da Habitação) e os Projetos CURA (Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada) destinaram recursos públicos a firmas privadas em intervenções que estimularam o espraiamento das cidades, a especulação imobiliária, o aumento do valor do solo urbano já equipado e o incremento da mesma lógica que tem definido a problemática urbana (SANTOS, 2005, pg. 123-125).

e da informação nas transformações do território essenciais às produções hegemônicas, as quais necessitam desse novo meio para sua realização, reprodução e circulação. A rápida substituição das atividades agrícolas (de subsistência, periféricas ou marginais) exauriu os pequenos proprietários e intermediários, facilitando a ordenação das grandes empresas. Essa dinâmica será observada na discussão de nosso caso empírico.

Como os fatores envolvidos nestes movimentos de forças centrífugas e centrípetas dos territórios relacionam-se às condições técnicas e políticas fornecidas pelas localidades, ou seja, suas capacidades de centralizar e emitir comandos normativos, financeiros e informacionais favoráveis à competitividade produtiva (SANTOS; SILVEIRA, 2001, pg. 289-307), a turbulência do mercado global provoca, assim, a própria instabilidade dos territórios. Já que esses podem ser objetos de atração ou de rejeição, por parte dos conglomerados produtivos em curto espaço de tempo, provocam impactos sócio-territoriais de difícil acompanhamento por parte de políticas e investimentos públicos, sem que o território e a sociedade estejam preparados para essas transformações, de modo a agravar os problemas urbano-ambientais.

Decorrentes dos processos acima descritos, alguns autores têm reconhecido mais recentemente o aparecimento de novos fenômenos, como o surgimento de cidades-regiões globais e, consequentemente, os desafios para a governança e o planejamento urbano nesse contexto. Scott, Agnew e Soja (2001) percebem como um novo fenômeno geográfico as grandes aglomerações de mais de um milhão de habitantes. Tais eventos são particularmente problemáticos nos países em desenvolvimento, pois concentram os problemas sociais e ambientais mais agudos, devido à sua inserção periférica na dinâmica econômica globalizada, ao ciclo vicioso que aprofunda o fosso social e à segregação sócio-espacial, bem como à importação de modelos inadequados.

Os autores também vêm como grande desafio a constituição de novas formas de organização política para a governança e a construção de práticas democráticas e cidadãs, já que as cidades-regiões não se encaixam nas fronteiras dos estados, assumem responsabilidades porque se conformam nos fluxos, mas não possuem poder de regulação dos mesmos. O enfrentamento aos desafios ideológicos e políticos no novo sistema mundial, na visão dos autores, perpassaria pela prática democrática local juntamente com a percepção dos desafios de coordenação econômica global.

A partir do panorama discutido até o momento, pensamos que os problemas urbano-ambientais, mesmo os mais concretos, não podem ser enfrentados sem a abordagem da problemática social. Da mesma forma, o urbanismo de caráter simplesmente

instrumental voltado ao ordenamento da produção privada do solo urbano, acaba por propagar e agravar muitos problemas que supostamente tenta resolver. Na visão de Santos (2005, pg. 123-125) deveria haver um planejamento sociopolítico, mais do que puramente econômico, a qual esteja orientada á distribuição dos recursos sociais e que consagre os instrumentos políticos de controle social capazes de assegurar uma cidadania plena, preocupando-se com a dinâmica global da cidade e orientando-a aos interesses das maiorias.

Assim, esperamos ter começado a esclarecer que os problemas urbano-ambientais brasileiros não são ocorrências fortuitas e jamais poderão ser compreendidos e abordados mediante uma visão fragmentada e a-histórica. Se a dinâmica econômica global faz-se extremamente contundente em qualquer localidade, hoje no mundo, tão mais intensos serão seus impactos urbano-ambientais em países como Brasil, constituídos historicamente mediante desigualdades sócio-espaciais.

A partir do que já foi colocado, acreditamos ter sido possível explicitar como algumas dinâmicas engendradas na atual fase do capitalismo internacionalizado implicam em transformações territoriais, as quais afetam e agravam consideravelmente os problemas urbano-ambientais no Brasil. A lógica que busca sempre as melhores vantagens competitivas, aliada à crescente fluidez do capital, aprofundou desigualdades sociais e territoriais historicamente constituídas, agravando a degradação ambiental, em nosso país.

Os interesses corporativos que incidem sobre os lugares, causam grande instabilidade do território, provocando impactos sócio-ambientais de difícil acompanhamento pelas políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial equânime e socialmente justo.

II capítulo

2 A DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Abordar a questão ambiental no Brasil não consiste em tarefa simples. Seja pela dimensão e diversidade que caracterizam o território nacional, seja pela trajetória histórica, bem como pelos tantos aspectos que podem ser abordados nessa abrangente categoria. Todavia, um número crescente de pesquisadores, provenientes de diversas áreas do conhecimento, tem se preocupado com a reflexão desse tema no país. Tais estudos têm extrapolado a observação dos impactos ambientais, *per si*, indo além, através da investigação que busca o entendimento da apropriação desses temas em diversas esferas - tais como a acadêmica, dos movimentos sociais e das posturas governamentais -, quer avaliando o momento presente ou olhando para o passado.

Nossa abordagem para este assunto buscou a constituição de um panorama evolutivo das ações em prol do meio ambiente no país, tanto no âmbito governamental quanto nas representações da sociedade civil, a fim de pensá-lo em comparação ao conteúdo do capítulo anterior. Tal como no capítulo anterior, também organizamos nossa reflexão através de uma periodização, totalizando cinco períodos, que nesse caso foram definidos sob o enfoque dos movimentos sociais e das posturas governamentais, no tocante à relação entre o meio ambiente e desenvolvimento. Para situar nossa análise, realizamos breve discussão sobre o debate ambiental no mundo, a fim de compreender como e em que aspectos esse contexto influenciou ações institucionais em prol da defesa do meio ambiente no Brasil.

2.1 NOTAS SOBRE O DEBATE AMBIENTAL INTERNACIONAL

Quando temas como natureza e meio ambiente são debatidos, uma infinidade de representações emerge, já que cada uma delas encerra variadas concepções, as quais são oriundas de diversos contextos datados no tempo e no espaço. Conceitos sobre esses assuntos são incessantemente recuperados, re-significados e multiplicados continuamente pelo conjunto da sociedade, refletindo a complexidade desta temática.

Leite (2005, pg. 41) afirma que,

> [...] historicamente, os conceitos de natureza e de ambiente refundaram-se inúmeras vezes [...] tendo o contorno social como mediador privilegiado da relação entre as partes envolvidas, conservaram, entretanto, nessa evolução conceitual, uma certa unidade entre as características físicas, o uso e a transformação do espaço humano. Em tempos mais recentes, vitimados por uma visão romântica que sobrepõe à diversidade cultural, econômica ou política da sociedade – um modelo teórico universal que os reduz a um conjunto de juízos de valor estabelecido a priori e, portanto, descontextualizado de seus contornos sociais – natureza e ambiente terminaram por se confundir, diluindo as fronteiras entre a base física e os processos culturais do território.

A diversidade de manifestações e reivindicações associada à discussão ambiental nas últimas décadas oportunizou a recuperação e a interação entre diversas correntes de pensamento, representativas de contextos e valores sócio-culturais diversos.

Heemann (2001, pg. 71) afirma que o uso alternado do conceito de natureza, "tanto para a manutenção como para a subversão da ordem", reinscreve-se em diversas ideologias, de maneira que os processos de re-significação dos discursos ambientais, associam-se muitas vezes às dinâmicas valorativas inscritas na formação e na legitimação ética da sociedade. Assim, freqüentemente, a idéia de natureza associa-se a fundamentos de bem ou mal[36], bom ou ruim, belo ou feio, sagrado ou profano, dentre outros. Algumas idéias de caráter anti-urbano, que já foram discutidas anteriormente, também incorporam fundamentos de valor dualísticos.

Há concepções que relacionam à natureza aspectos valorativos, os quais se encontram associados às diversas causas ideológicas ligadas às questões culturais, de gênero, raça, etnia, religiosidade, orientação sexual, nas quais estão presentes concepções que reforçam a idéia da existência de valores próprios ou emanentes da natureza. Mesmo no campo acadêmico, dentre diversas correntes disciplinares e metodológicas, observam-se muitas dessas associações[37]. Encontramos também discursos que personificam a natureza como um ente dotado de características inerentes à psique humana[38].

Uma decorrência das concepções reificadoras da natureza é a afirmação dicotômica da relação homem-natureza. Quando o argumento de que o "homem está destruindo a natureza" é usado, propaga-se a idéia de que o homem, enquanto categoria genérica, tem destruído a natureza, e não de que a interação entre o homem e o meio é mediada "sob

---

[36] Segundo Porto Gonçalves (2001, pg. 06), a concepção do bem associa as noções de bondade e harmonia como qualidades inerentes à natureza, sendo o homem aquele que a destrói. A idéia do mal associa a natureza à hostilidade, à luta de todos contra todos, da "animalidade, lei da selva, do caos, da barbárie", sendo o papel do homem o de estabelecer a lei e a ordem. Ambas as idéias reforçam a dicotomia homem-natureza.

[37] Maturana e Varela, citados por Heemann (2001, pg. 66), afirmam o gregarismo e a manifestação do amor no plano bionatural defendendo uma nova ética. O físico Fritjof Capra (1983) ficou conhecido mundialmente pela associação teórica que realizou entre a visão sistêmica do meio ambiente e alguns fundamentos da filosofia oriental e holista.

[38] Como, por exemplo, a Teoria Gaia de James Lovelock, que defende a Terra como um ente consciente.

determinadas formas de organização social, no seio de uma cultura [...] [e como tal] é instituída num processo cheio de tensões entre diversos possíveis históricos" (PORTO-GONÇALVES, 2001, pg. 75).

Outro fator que contribui para o reforço da noção dicotômica entre homem e natureza, deve-se à consolidação do conhecimento científico como modalidade de saber hegemônico na modernidade. Esse pensamento, na história ocidental, originou-se no período grego. A partir de então, o significado do que a noção de natureza abrange, foi progressivamente sendo limitado, no tocante à amplidão do que essa noção encerra[39].

As bases do ideário moderno estruturaram-se através do método científico-cartesiano cuja aplicação histórica tem denotado o sentido pragmático-utilitarista tanto do conhecimento, como da matéria. Ou seja, contrapunham-se a natureza-objetivada ao homem-sujeito. Essa concepção permitiu a utilização da natureza para fins econômicos, contribuindo para a expansão e consolidação do modo de produção capitalista no período moderno[40]. A visão dos racionalistas do século XVIII, que relacionavam a idéia de natureza ao lugar em que inexistia a intervenção humana e ao espaço caótico a ser domado, influenciou o modo como a expansão dos impérios utilizou a natureza existente nas colônias. A dessacralização da noção de natureza também auxiliou na disseminação desse modelo ideológico de expansão colonial. Veremos mais adiante como algumas dessas idéias se difundiram entre alguns pensadores, que refletiram sobre as possibilidades de desenvolvimento para o Brasil.

A partir do século XVIII, com a revolução industrial, a possibilidade de dissociação das etapas dos processos produtivos tornou-se cada vez mais viável, trazendo transformações consideráveis nas relações políticas e geográficas no mundo e acelerando a utilização predatória da natureza. Com o incremento das descobertas científicas e as distâncias sendo superadas pelas máquinas a vapor, a agricultura de base mecânica e química (com uso de máquinas e insumos químicos) pôde expandir-se ainda mais, ampliando a prática da monocultura. Segundo Porto-Gonçalves (2006, pg. 28), esse sistema técnico traz consigo uma dimensão política, já que "só tem sentido se é uma produção que não é feita para satisfazer quem produz", pois gera altos custos sócio-

[39] Heemann (2001) e Porto-Gonçalves (2001) afirmam que o sentido atribuído à natureza, desde o período grego, parte de uma noção totalizante para ser gradativamente dessacralizada, em um processo de redução daquilo que pode englobar, sendo progressivamente destituído das noções: do todo, dos deuses míticos, da razão metafísica e de portador de um sentido em si. Portanto, a natureza foi reduzida a objeto neutro, passível de dissecação, fragmentação e apropriação, tanto no aspecto material quanto simbólico.

[40] Outra decorrência foi a crescente consolidação dos Estados totalitários, segundo Porto-Gonçalves (2001).

ambientais, tal como o aumento da vulnerabilidade econômica, social e ambiental atrelada a esse tipo de especialização produtiva.

Entretanto, com o prosseguimento das pesquisas científicas e do processo de problematização inerente à própria metodologia reducionista, o mesmo paradigma cartesiano começou a ser questionado[41]. Haeckel lançou o termo ecologia em 1866, colocando-se contra a fragmentação do conhecimento sob a idéia do monismo, "concepção filosófica que vê o mundo como um todo articulado" [42] (PORTO-GONÇALVES, 2001, pg. 60). A idéia do todo começou a prevalecer sobre o indivíduo[43]. Outras ciências também começaram a visualizar uma abordagem sistêmica. Também nas ciências humanas, a sociedade começava a ser vista como um sistema social[44].

Desde meados do século XIX, questionamentos provocados pela propagação desta visão sistêmica, acabaram influenciando noções sobre a natureza. Os efeitos negativos da investida industrial já se faziam notar no antigo continente, fato que mereceu atenção de certos círculos de pensadores oitocentistas. Autores inseridos no movimento romântico questionaram os efeitos da intensa produção industrial e passaram a celebrar os lugares selvagens e não desbravados, como forma de contestação. A defesa da natureza começou então a ser afirmada, influenciada tanto por teorias científicas, como por alguns movimentos filosóficos.

O debate ambiental no século XIX consolidou em geral duas posturas, as quais persistiram ao longo do século XX e, de certa forma, até os dias atuais, a saber: i) o preservacionismo e ii) o conservacionismo. Segundo McCormick (1992), a primeira teve referência no pensamento romântico, sobretudo alemão, que negava a separação entre sujeito e objeto, afirmando a necessidade dos seres humanos unirem-se à natureza através dos sentimentos e da arte. A segunda possuía como base a teoria malthusiana e a

---

[41] No final do século XIX (1850), Clausius formulou a segunda lei da termodinâmica e introduziu o conceito de entropia. Em 1877, Boltzmann complementou a teoria formulando-a em termos de ordem e desordem, organização e desorganização de elementos heterogêneos para a constituição do todo.

[42] No século XX, com o enunciado de Rutherford de que o átomo já não era a partícula indivisível e irredutível, e mais do que isso, que suas partes só tinham sentido se relacionadas, um novo direcionamento se abria para a noção de sistemas e suas mútuas interações. A partir dos estudos em ecologia reforçou-se a compreensão da indissociabilidade entre o ser vivo e o meio no qual está inserido.

[43] Postura que culminou com a Teoria Geral dos Sistemas, de Ludwig Von Bertallanfy.

[44] Porém, só foi em 1919 que a ecologia começou a ser estudada separadamente da biologia e somente a partir da década de 1930 que os estudos começaram a ser mais difundidos (SILVA, 1978). Mais adiante, os irmãos Odum, Howard T. e Eugene P. discutiram a necessidade de uma abordagem disciplinar integrada da ecologia através da ampliação do conceito de ecossistema Tal visão integradora da ecologia fundamentou suas bases nas ciências biológicas, porém também englobou o instrumental das ciências exatas (através de conceitos da matemática, química e física), bem como o das ciências aplicadas e sociais, por conta da inclusão do fator comportamental humano à dinâmica ecossistêmica e a incorporação de muitos destes termos ao seu referencial teórico.

preocupação com relação ao aumento populacional e à escassez dos alimentos. Deste modo, afirmava-se a necessidade de gerir de modo eficiente os recursos naturais. Assim, o preservacionismo contestava a racionalidade moderna e o conservacionismo a reafirmava. Naquela época, de modo geral, não se associava a crítica à razão moderna ao modo de produção capitalista e às relações sociais, políticas e econômicas inerentes a ele. Tanto que as críticas à sociedade industrial também se orientaram mais para a cidade industrial em si, do que para as relações sociais que a produziam[45].

Estas reações contestatórias iniciaram-se, principalmente, na Inglaterra, na Alemanha e nos Estados Unidos através de pensadores, intelectuais e cientistas, que começaram a reunir-se em associações e a pressionar a administração pública[46]. Nessa época surgiram os primeiros movimentos reivindicatórios em prol da natureza. Entretanto, esses ficavam reduzidos a setores institucionais e grupos intelectuais, além de dependerem de líderes políticos e administrativos para obter alguma projeção.

Os debates com relação à degradação da natureza, naquela época, resumiam-se mais a ocorrências locais e isoladas, sobretudo quando espécies ou recursos valiosos sob o ponto de vista de mercado estavam sendo ameaçados. Todavia, como os efeitos da degradação da natureza não se encerravam localmente e, por meio de estudos ecológicos, começou a se reconhecer a necessidade de ações institucionais conjuntas em âmbito internacional.

Na América do Norte, há que se mencionar a influência de pensadores e filósofos do século XIX inseridos no movimento romântico. Destaca-se a influência do movimento religioso-filosófico transcendentalista sobre os pensadores preservacionistas e a corrente da ecologia profunda (ARAÚJO, 2003, pg. 290)[47]. Valorizava-se a crença na hegemonia da natureza sobre a sociedade e buscava-se referência na filosofia neo-platônica da Grécia antiga, reconsiderando as influências metafísicas, e a obra de Kant. Adeptos do movimento[48] conseguiram influenciar instâncias políticas e a administração pública. A

---

[45] Com exceção da crítica de Engels e Marx. Ver os pré-urbanistas em Choay (2001).

[46] Segundo McCormick (1992), em 1863, na Grã-Bretanha, foi criada a primeira lei contra a poluição do ar, assim como o primeiro órgão de controle de poluição do mundo. No mesmo país, em 1865, surgiu também a primeira entidade identificada como de caráter ambientalista, a *Commons, Foot-paths, and Open Spaces Preservation Society*.

[47] Segundo o autor, o transcendentalismo rejeitava a superioridade do homem na hierarquia da criação e a ecologia profunda teria como característica marcante a negação do antropocentrismo.

[48] Dentre esses propositores, pode-se citar: Theodore Roosevelt; Aldo Leopold (influenciou diversos atos políticos e institucionais americanos); Ralph Waldo Emerson (autor de *Nature em 1873);* Thoreau (autor de *Walden* em 1854) e George Perkins Marsh (autor de *Man and Nature).*

institucionalização da rede de parques nacionais americanos[49] é um exemplo da atuação desses pensadores.

As propostas oitocentistas baseavam-se em uma visão científica e em uma ecologia de orientação bio-cêntrica, na qual a natureza tem importância maior que a sociedade, em contraposição a outras noções de ecologia, de caráter utilitário e antropocêntrico, como no caso das posturas mercantilistas, aonde a natureza é tida como uma força a ser domada para usufruto do ser humano. Araújo (2003, pg. 290-293) afirma que, posteriormente no século XX, estes autores também forneceram as bases para a fundamentação de posturas preservacionistas nos Estados Unidos, bem como algumas ações dos movimentos ambientalistas da década de 1960 e o movimento *hippie*, como será discutido mais adiante.

Esta postura preservacionista que influenciou a constituição de áreas protegidas, como no caso do Sistema Nacional de Parques Norte-Americanos, reforça a idéia da necessidade de isolamento entre o homem e a natureza conseguida através da institucionalização normativa sobre o território a ser preservado. Diegues (2004, 1996) entende essas ações como uma forma de propagar o mito moderno de uma natureza intocada e da possibilidade de isolar o homem da natureza. No âmbito do planejamento territorial, pensamos que a adoção do zoneamento monofuncional como uma forma de regular, restringir ou induzir ações humanas em certas porções do território, também se fundamenta nesse mito moderno referido por Diegues.

No caso americano, salienta-se que a adoção de uma defesa preservacionista no plano discursivo não significou que o uso utilitário da natureza tenha se eclipsado. Ao contrário, aquele discurso preservacionista legitimou a ação utilitária mediante o avanço neoliberal. As áreas protegidas acabaram funcionando, numa esfera psicosocial, como simulacros, induzindo à percepção de que não havia conflito entre a disseminação do modo de produção capitalista e a manutenção da natureza selvagem. Assim, sinalizou-se a possibilidade de utilização de todo o restante do território, não instituído como área protegida. No campo das proposições urbanas, Frank Lloyd Wright, em sua *broadacre city,* também expressou essa contradição: a adoção de um discurso ecocêntrico como base para um modelo de expansão territorial sem imposição de fronteiras, o qual seria viabilizado através de inovações tecno-científicas e do modo de produção capitalista em seu ideário neoliberal (CHOAY, 2001).

---

[49] A criação dos primeiros parques nacionais americanos ocorreu entre 1872 e 1899, segundo Soares (2001, pg. 43).

Este enfoque sobre a preservação de paisagens reforça a importância dos sistemas científicos, que determinam as porções mais significativas do território a serem preservadas, e normativos, que formalizam a prática social do uso do meio ambiente. Na definição de ações sobre o ambiente essa associação dos âmbitos científico, institucional e normativo vai aparecer marcantemente, mais tarde, na efetivação de ações de alcance internacional.

No final do século XIX e início do século XX, o comércio internacional continuava a crescer, denotando a expansão capitalista e o imperialismo, que provocou ampla devastação ecológica e social nas então colônias de vários continentes. A junção do capital comercial, industrial e bancário, denotando a financeirização da economia, acirraram as disputas por mercado nas diversas etapas do processo produtivo - concepção, obtenção de matéria-prima, manufatura, comercialização. As Grandes Guerras brotaram desse contexto de transformações nas relações econômicas, que preparavam a hegemonia crescente das grandes corporações. O movimento expansionista da economia cresceu proporcionalmente ao acirramento das tensões trabalhistas nos países industrializados, gerando crescentes tensões sociais.

As tensões sociais que se seguiram na fase entre Guerras, por outro lado, propiciaram a busca por novas respostas para os problemas evidenciados então. Diversos encontros científicos internacionais foram realizados. No âmbito das discussões ambientais, de acordo com Soares (2001, pg. 43), em 1923 foi realizado o I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, em Paris. No campo urbanístico lembramos o leitor do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), em 1928, discutido no capítulo anterior.

A crise do liberalismo, em 1929, assinalou a necessidade de promover uma partilha mais equilibrada dos ganhos do capital para que o próprio modo de produção capitalista pudesse continuar a operar. Nos países industrializados, a mediação do Estado foi preponderante para a redistribuição do capital. No caso dos países capitalistas, a hegemonia era corporativa e esteve atrelada à promoção da lógica fordista. Nos países socialistas, a hegemonia era do Estado, porém a forma como o modo de produção industrial utilizava a natureza não era diferente dos países capitalistas. Assim, tanto nos países capitalistas como nos socialistas, o modo de produção contribuiu para a ação predatória dos recursos naturais em escalas condizentes com o ritmo da produção de massa (PORTO-GONÇALVES, 2006, pg. 32-33).

Foi ainda durante a Segunda Guerra, que o presidente dos Estados Unidos Franklin D. Roosevelt cunhou a expressão Nações Unidas na "Declaração pelas Nações Unidas" em 1º de janeiro de 1942, quando representantes de 26 nações assumiram seu apoio aos Aliados[50]. A marcante influência dos Estados Unidos na estruturação das Nações Unidas faz-se presente até os dias atuais, tanto em termos políticos - na indicação de dirigentes e matérias de interesse, como econômicos, no sentido da própria sustentação financeira dos diversos organismos que compõem a ONU. Embora consideremos a atuação dessa organização interessante sob diversos aspectos humanitários, sabemos que as esferas políticas e econômicas possuem grande relevância na condução de diversos acordos internacionais. Nos assuntos urbanos e ambientais, percebemos a influência dos organismos internacionais, principalmente quando são associados os financiamentos das agências multilaterais às consultas técnicas para a formulação de políticas de desenvolvimento nos países mais pobres.

A partir de 1945, inaugurou-se a fase de ouro do capitalismo fordista, a internacionalização econômica e a divisão internacional do trabalho, juntamente com o reconhecimento da importância do Estado Nacional e dos organismos multilaterais para o planejamento macro-econômico pelas instituições governamentais. Concomitante a esse processo, houve o fortalecimento de relações de poder que têm privilegiado as grandes corporações transnacionais. A relação entre o crescente movimento de internacionalização corporativa e institucional e o reforço do papel do Estado Nacional não é contraditória, como veremos a seguir. As implicações territoriais desse contexto já foram argumentadas no capítulo anterior.

O segundo pós-Guerra constituiu uma fase importante para os debates ambientais, pois eles também internacionalizaram-se e inseriram-se nas discussões acerca do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento. A destruição, ocorrida nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki (1945) pela utilização de bombas atômicas, sinalizou para a humanidade a possibilidade de destruição completa de vida. Essa ameaça acabou por gerar efeitos tanto concretos quanto simbólicos para os campos da ação e da reflexão humanas. O debate ambiental, disseminado pela reação social frente à constatação dos efeitos destrutivos das bombas, a partir de meados do século XX, contribuiu para a

[50] Em 1944, representantes da China, da União Soviética, do Reino Unido e dos Estados Unidos reuniram-se em Dumbarton Oaks (E.U.A.) e formularam as propostas básicas do que seria, um ano depois, a Carta das Nações Unidas, a qual foi assinada por representantes de 51 países, dentre eles o Brasil. Essa Carta marcou o início oficial da Organização das Nações Unidas (ONU) em 24 de outubro de 1945. Em 2006, a ONU contava com 192 membros (UN, 2008).

atribuição de novos papéis à natureza[51], em um contexto no qual o processo de internacionalização ganhava cada vez mais importância.

O movimento de expansão e quebras de fronteiras nacionais, fortemente presente na esfera econômica, também marcou as ações em prol do meio ambiente. Diversos eventos de âmbito internacional foram realizados a partir do fim das Guerras Mundiais[52]. Muitos desses eventos reuniram cientistas, organizações e governos preocupados com os desdobramentos do modo de produção vigente. Muito embora muitas das temáticas envolvessem também questões necessárias aos desdobramentos das relações comerciais internacionais[53].

Na década de 1950 e 1960, observou-se o surgimento, no plano político, de uma série de movimentos sociais, os quais não se restringiram a criticar exclusivamente o modo de produção mas, essencialmente, o modo de vida, partindo da situação concreta de diversas minorias. A ênfase dos debates deslocava-se da análise estrutural do modo de produção e das lutas de classe nas cidades industriais para o olhar dos fenômenos cotidianos (SANTOS, L., 2001).

Nesse mesmo período, foram firmados vários tratados em escala regional e internacional para a proteção ambiental. Já se fazia notar nesses acordos a preocupação com relação às possíveis conseqüências da Guerra Fria e da ameaça nuclear, além dos desastres ecológicos, tendo sido esses os principais motivadores dos acordos internacionais para o meio ambiente na época.

No princípio dos anos de 1960, Raquel Carson lançou *Silent Spring*, projetando-se como escritora e pensadora de alcance mundial através da imprensa e da mídia. Ela e Barry Commoner alertaram o público norte-americano para os perigos da poluição e suas

---

[51] Füller, citado por Laymert Santos (2001), afirma que após 1945 e com o advento da bomba atômica, a produção industrial começou a trabalhar cada vez mais com o que tem característica molecular, invisível e imaterial, apesar da sociedade ainda possuir como referência uma idéia de natureza, ou nesse caso, daquilo que é tomado como real porque se apresenta como algo visível e palpável. Desta maneira, tem se configurado uma mudança na base material da sociedade, que também tem se refletido nos movimentos de expansão e internacionalização econômicas, já que transformações territoriais impulsionadas pelos comandos corporativos transnacionais ocorrem em esferas muito distantes do local aonde essas mudanças ocorrem.

[52] A União Internacional para a Proteção da Natureza, segundo Soares (2001, pg. 47-53), foi criada em 1948, e é uma associação que reúne "governos, entidades públicas, organizações intergovernamentais, ONGs e indivíduos e se dedica, entre outras atividades, à preservação da natureza, à pesquisa científica, levantamento e desenvolvimento de legislação, coleta, análise e divulgação de dados ambientais", associando visões tanto consevacionistas como preservacionistas. Mais tarde, em 1956, essa associação mudou o seu nome para União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais.

[53] Por exemplo, em 1948, foi fundada a Organização Marítima Mundial, associada à ONU, a fim de gerir questões referentes ao transporte em águas internacionais (SOARES, 2001, pg. 47-53). Essa questão tem relação direta com as necessidades de desenvolvimento logístico para a transnacionalização da produção corporativa.

implicações para a qualidade de vida do ser humano. Araújo (2003, pg. 295) afirma que a autora, apesar do uso de linguagem mais acessível e da abordagem mais cotidiana, não deixou de conferir substância filosófica a sua argumentação, contrapondo-se ao antropocentrismo tradicional. O mesmo autor enfatiza que a partir dessa obra houve um punhado de outras surgidas na mesma época, as quais tratavam o aspecto populacional através de uma perspectiva ecocêntrica.

Entre meados da década de 1960 e 70, as reivindicações do movimento em prol do meio ambiente ganharam uma abrangência mais ampla entre camadas mais populares da sociedade, através dos meios de comunicação de massa. O movimento conhecido como ecológico[54] possui suas raízes histórico-culturais fincadas nesse momento, estruturando-se como um dos movimentos de reivindicações, tais como os étnicos, de gênero, os raciais, os religiosos, dentre outros.

A manifestação ecológica alertava para o fato de que o modo de vida da sociedade industrial e centrada no consumo promovia a exploração indevida das fontes vitais necessárias à sua própria sobrevivência. Desde então, o movimento ecológico tem caminhado juntamente com outras organizações de reivindicação e protesto, perdendo a característica de movimento com feições delimitadas, de mobilizações coesas e reivindicações unificadas. Ao contrário, tem abrigado lutas e questões das mais diversas.

McCormick (1992, pg. 63) percebe esta mudança como uma outra fase, que denomina de novo ambientalismo, o qual surgiu nos EUA e disseminou-se pelo mundo. Esse novo ambientalismo teria uma característica mais difusa e ampla, apoiada na popularização da questão ecológica pelos meios de comunicação de massa e na crítica aos valores e instituições da sociedade industrial[55].

No final de 1960 e início de 1970, surgiram nos Estados Unidos da América ações institucionais para a regulamentação de atividades que gerassem consideráveis impactos ambientais. O Congresso Americano aprovou em 1969 uma legislação que requeria das agências federais o preparo de padrões indicadores de dados ambientais para todos os

---

[54] "Movimento que visa a um melhor equilíbrio entre o homem e o seu meio natural, assim como à proteção deste. Baseia-se na defesa de que apenas mudanças radicais na estrutura da sociedade industrial moderna podem reintegrar o homem à biosfera" (DICIONÁRIO ELETRÔNICO HOUAISS DA LINGUA PORTUGUESA, 2001). "De um ponto de vista mais crítico e ideológico, os ecologistas, os 'verdes' e outros aspectos de ações em defesa da preservação do equilíbrio ecológico do planeta se opõem ao uso irresponsável e desmedido dos processos industriais" (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 1996, pg. 281). Buscamos, aqui, mostrar algumas definições conferidas ao verbete "ecologismo", a fim de fornecer um sentido generalizado dado ao movimento por meios de comunicação de massa.

[55] As definições mencionadas na nota de rodapé número 52 nos parecem congruentes com a afirmação de McCormick.

projetos federais com efeito significativo no meio ambiente, bem como a consideração de medidas mitigadoras aos danos ambientais provocados por tais projetos. A regulamentação de matérias ambientais foi posta em prática a partir da criação da Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency-EPA*), em 1970 (EPA, 2008). Reforçava-se, assim, a prática que institucionaliza, regulamenta e fiscaliza ações ambientais, por meio de estruturas organizacionais associadas a entes federados e operadas segundo uma prática normativa e legitimada por estudos técnicos-científicos. Essa postura também aparecerá na trajetória brasileira.

O debate sobre o risco das tecnologias industriais encontra-se relacionado à percepção e divulgação dos danos que a produção industrial em geral provoca à saúde e à segurança individual e coletiva das populações e aos impactos sobre o meio ambiente (MACHADO; MINAYO, 2002). Após a década de 1970, com o advento de grandes acidentes ecológicos ocorridos devido à periculosidade dos processos industriais correntes, a argumentação de pareceres científicos de especialistas e a ampla publicização de informações através dos meios de comunicação de massa sensibilizou indivíduos, organizações coletivas e instituições acerca dos riscos envolvidos em muitos dos processos industriais. Fato esse que politizou cada vez mais as atividades de protesto, provocando conseqüentemente a institucionalização e normatização de ações face à ocorrência de riscos potenciais. A execução dessas ações acarretou o aumento de gastos financeiros por parte do Estado e das indústrias causadoras de acidentes. Assim, as reações por parte de agentes corporativos não tardaram a surgir.

A partir deste cenário, indústrias e governos conduziram estudos especializados, a fim de desenvolver métodos científicos para calcular estimativas estatísticas e probabilísticas de riscos ambientais. O norteamento dessas análises concentrava esforços para prever, planejar e alertar sobre sua provável ocorrência. Segundo Machado e Minayo (2002)

> essa base deveria ser construída a partir de dados disponíveis, suplementados por cálculos, extrapolações teóricas e julgamentos 'objetivos' oriundos de análises estatísticas e sistêmicas, de modo a se obter um valor esperado que seria avaliado nos processos decisórios envolvendo a utilização em larga escala social e o controle de tecnologias consideradas perigosas.

Estes estudos estruturaram a profissionalização e a institucionalização da análise de riscos. A emergência desses conhecimentos significou, na visão de alguns autores, como algo além de uma resposta técnica às reivindicações sociais. A estruturação,

profissionalização, institucionalização e normatização da análise dos riscos, de acordo com Freitas (citado por MACHADO; MINAYO, 2002), configuram-se como uma

> resposta política à formação de consenso nos processos decisórios. Baseado tanto na perspectiva utilitarista e no paradigma do ator racional, como na concepção elitista de democracia, seu desenvolvimento se deu com o objetivo subjacente de transformar determinadas escolhas sociais, políticas e econômicas em problemas 'puramente' técnicos e científicos. Assim, tornava-se elemento estratégico para despolitizar os debates envolvendo a aceitabilidade de riscos e dos processos decisórios envolvendo o desenvolvimento, difusão e controle de tecnologias consideradas perigosas, encobrindo assim tanto as grandes incertezas sobre suas conseqüências em larga escala social, como os valores subjetivos e os interesses sociais, políticos e econômicos que determinam seus resultados.

A institucionalização de alguns instrumentos existentes atualmente na política nacional do meio ambiente, como a exigência de estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA-RIMA) para aprovação de atividades geradoras de impactos ambientais, possui referência nestas experiências internacionais de análise de riscos. Consideramos que a crítica de Freitas é válida no caso de EIA-RIMAs realizados com o intuito de servir apenas como um requisito de aprovação, pouco comprometidos em servir de subsídio para o debate da sociedade, objetivando a minimização de problemas sócio-ambientais.

Também na transição para a década de 70, surgiu uma série de documentos e estudos respaldados por grupos de cientistas, os quais atentavam para os riscos que o modelo de desenvolvimento industrial vigente apresentava. Esses cientistas alertavam que tais perigos não só ameaçavam o homem de forma direta, mas também indireta, através do risco de extinção das fontes de recursos materiais, o que de certa maneira redundaria em uma ameaça ao próprio modelo de desenvolvimento capitalista. Vemos então o desdobramento de debates ocorridos quase um século antes, mas que ganharam repercussão mundial no século XX.

Naquele momento, a questão ambiental inseriu-se de forma evidente nos debates acerca do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento, bem como sobre os direitos envolvidos nessas dinâmicas. Os países mais industrializados começaram a perceber os efeitos contraproducentes dos impactos ambientais, principalmente da poluição - como a chuva ácida, já que a maioria dos problemas ambientais não se restringe às fronteiras político-administrativas dos Estados. Assim, em 1968, a representação da Suécia na ONU propôs a convocação de uma conferência que tinha como foco a questão acerca da emissão de poluentes. Essa conferência, que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, ocorreu de fato somente quatro anos mais tarde.

Também em 1968, foi criado o Clube de Roma, um grupo que reunia cientistas de vários países, com o objetivo de indicar soluções às crescentes pressões sobre os ecossistemas, com forte ênfase na questão demográfica mundial. Os cientistas contratados pelo Clube de Roma e chefiados por D. Meadows trabalharam alguns anos nesses estudos e produziram um documento, chamado *Limites do Crescimento*, que também foi lançado em 1972, quatro anos após a criação do Clube de Roma.

Entre 1968 e 1972, foram realizados eventos de preparação à conferência, envolvendo representantes e organizações diversas[56]. Desde essa fase preparatória até a Conferência de Estocolmo, em 1972, uma crescente tensão em âmbito internacional foi ficando evidente, por conta do conflito de interesses entre países de industrialização consolidada e aqueles de industrialização tardia.

Como coloca Soares (2001), esta oposição não consistiu numa ocorrência isolada, mas fazia parte de um contexto mais amplo de contestação da ordem econômica mundial na época[57]. Os países periféricos, chamados de terceiro mundo, queriam o reconhecimento por parte dos países mais ricos de que as ações do período colonialista produziram condições diferenciadas de capacidade econômica entre países, de modo que reivindicavam também condições diferenciadas para a promoção desse crescimento econômico de base industrial. A desconfiança dos paises periféricos era de que os acordos de fundo ambiental encobriam estratégias de congelamento de ações desenvolvimentistas nos países pobres, tendo sido o Brasil um dos principais países a liderar essa argumentação no âmbito da conferência.

Consideramos a conferência como um evento significativo no debate ambiental, pois sinalizou a inserção desse tema, ampla e internacionalmente, nas discussões macro-

---

[56] Um exemplo desses eventos foi o Painel Técnico em Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizado em 1971. Nessa ocasião, os debates centraram-se na avaliação do modelo de desenvolvimento industrial vigente. Como não se vislumbrava um modelo de desenvolvimento industrial alternativo, a tônica geral dos discursos apontou para o reforço ao modo de produção vigente, mediante alguns ajustes no caso dos países mais industrializados e na aplicação do mesmo modelo de produção ajustado nos países periféricos. Tais ajustes poderiam ser realizados mediante correções técnicas, gestão e inovação de tecnologias de produção e a inserção na dinâmica de mercado. Em nossa visão, a solução de base tecnológica pode ser considerada, de certa forma, como uma maneira de atender, mesmo que parcialmente, tanto os interesses de paises mais ricos, como aqueles mais pobres.

[57] Evidenciada pelo surgimento de diversas organizações internacionais para o fomento de relações de comércio internacional. Segundo Soares (2001), em 1964, foi fundada a UNCTAD a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2008) em contraposição ao GATT (sigla para *General Agreement on Tariffs and Trade*), estabelecido em 1947, com forte presença dos interesses dos Estados Unidos em prol da liberalização nas relações comerciais internacionais. Associado à experiência do GATT, surgiram o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BIRD (Banco Mundial), a OIC (Organização Internacional do Comércio) e, mais recentemente, a OMC (Organização Mundial do Comércio).

econômicas e nas políticas institucionais dos Estados Nacionais, tornado evidentes os conflitos que envolviam interesses econômicos e o meio ambiente.

Em 1972, os cientistas contratados pelo Clube de Roma apresentaram o documento *Limites do Crescimento*, como dito. Nele, apresentava-se a hipótese de que o acelerado crescimento demográfico e econômico traria conseqüências, tais como a fome, a poluição, a escassez de recursos, as doenças e a mortandade. Este estudo, baseado em uma metodologia de dinâmica de sistemas desenvolvida através de modelos matemáticos, que recebeu diversos tipos de apoio e financiamento de industriais e banqueiros, concluiu que a produção industrial e a exploração dos recursos naturais deveriam ser revistas ou até mesmo estagnadas. A hipótese do crescimento zero negava a possibilidade de crescimento através da produção industrial aos países mais pobres (BERNARDES; FERREIRA, 2005, pg. 35), o que gerou contestações principalmente por parte dos representantes de países de industrialização tardia, polemizando ainda mais o debate realizado na Conferência de Estocolmo, acerca dos modelos de desenvolvimento e as diferenças entre países ricos e pobres.

Em continuação aos estudos relatados no documento *Limites do Crescimento*, Meadows prosseguiu as pesquisas com uma equipe do *MIT (Massachusetts Institut of Technolgy)*, sustentando a afirmação sobre a impossibilidade de crescimento indefinido e insistindo na necessidade da contenção do crescimento populacional global. Essas pesquisas tiveram como referência estudos de população, sobretudo os que buscavam uma aplicação dos métodos de ciências como a física, a química e a biologia, a fim de explicar os fenômenos humanos. Buscava-se obter previsões aproximadas acerca do comportamento populacional, de maneira a reforçar os argumentos de alerta ao crescimento da população, em uma versão neomalthusiana[58].

Acselrad (2004) considera que esses estudos, os quais intentavam definir um limite populacional em relação à capacidade de suporte dos ecossistemas, acabaram servindo de

[58] Diversas formulações teóricas que influenciaram o debate da economia ecológica foram produzidas por meio da transposição de teorias entre diversos campos do saber. Segundo Acselrad (2004a), Malthus elaborou sua tese, movido por princípios de base teológica e de restrição moral ao impulso humano de reprodução incontinente. Pearl e Reed descobriram, na década de 1920, a curva logística que comprovava a adaptação populacional das moscas às condições de recurso alimentar. O economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen, citado por Acselrad (2004), em meados do século XX, lançou bases para os princípios da discussão de economia ecológica e, na década de 1970, aplicou a Segunda Lei da Termodinâmica aos estudos econômicos.

argumentação para a condução de políticas diferenciadas para diversos grupos sociais ou países[59], bem como o início das discussões acerca da economia ecológica.

A partir de Estocolmo, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que em 1983, instituiu na Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), presidida por Gro Harlem Brundtland, cuja função centrava-se na avaliação de problemas críticos referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento, com o objetivo de formular propostas tangíveis e de aplicação local em prol do meio ambiente.

Após alguns anos de pesquisas e consultas ao âmbito técnico, científico, político e econômico, a CMMAD divulgou, em 1987, uma carta intitulada *Our Commom Future* (Nosso Futuro Comum), que ficou conhecido como Relatório Bruntland. Nesse documento foram apontadas falhas e acertos do modelo de desenvolvimento mundial, segundo a visão da comissão. As referências contribuíram para o surgimento de argumentos presentes em debates internacionais subseqüentes.

A associação entre as idéias de desenvolvimento e meio ambiente, promovida no relatório, levou ao surgimento do termo ecodesenvolvimento[60] (MACHADO, 2002, pg. 81-91). Através da noção que a nova terminologia abrigava, propunha-se a articulação das questões do desenvolvimento econômico ao gerenciamento dos recursos naturais, por meio da adequação do uso racional da potencialidade de ecossistemas aos padrões socioculturais das comunidades humanas em distintas partes do mundo. Para tanto, era necessária a adoção de tecnologias, voltadas para a redução de desperdícios e a promoção da reciclagem de resíduos[61].

Apesar do tom geral que apregoava uma mudança de paradigmas, esta concepção também refletia um desdobramento da lógica econômica tradicional, pois reforçava a idéia de produzir mais com menos, com base na adoção de inovações tecnológicas, o que em essência não muda a estrutura do modo de produção capitalista, nem indica uma mudança nas relações sociais e políticas inerentes a essa ideologia. A crença na capacidade da ciência e da tecnologia em resolver problemas ambientais, por meio de artefatos

---

[59] O autor cita o exemplo do incentivo ao uso de contraceptivos pela população carente e o estabelecimento de políticas internacionais diferenciadas para os países pobres, sobretudo quando essas norteavam as condições para os financiamentos concedidos pelos bancos multilaterais aos países do terceiro mundo.

[60] Lançado originalmente em 1973 por Maurice Strong, então diretor executivo do PNUMA, na 2ª Reunião anual do programa em Genebra.

[61] As idéias, concernentes à necessidade do incremento de inovações tecnológicas para a otimização dos recursos materiais utilizados no processo produtivo, relacionam-se aos apontamentos da teoria já comentada de Füller (citado por SANTOS, L.G., 2001) e o advento da efemeralização, da massificação dos padrões de consumo e da idéia da miniaturização da tecnologia.

produzidos, sem que haja uma transformação da sociedade em relação ao meio ambiente é uma postura que Wackemagel e Rees (1996) denominam de fetichismo tecnológico. Pensamos que a exacerbação da ciência e da tecnologia, como meio preponderante para o enfrentamento de problemas ambientais, também reafirma a dicotomia entre as noções de homem e natureza, pois desvincula a dimensão sócio-cultural da técnica.

Acselrad (2004) afirma que o debate ambiental, que trazia à baila a questão da pobreza, justificava a continuidade do sistema produtivo vigente calcado no progresso técnico eco-eficiente, passível de ser disponibilizado também para os países pobres e seus mercados potenciais. Assim, sob certos aspectos, a questão ambiental não seria mais um impedimento, mas um motivo a mais para o incentivo ao progresso e ao crescimento econômico. O mesmo autor percebe dois sentidos distintos de abordagem referente à inserção do debate ambiental à época, a saber: (i) utilitário, o qual tenderia para a manutenção do sistema vigente; e (ii) contracultural, fomentado pelos movimentos de reivindicação e contestatório ao modo de vida capitalista-industrial.

A primeira categoria estaria caracterizada por posturas que postulavam: a idéia do ajuste dos meios aos fins; e a percepção da dimensão material descolada do contexto sócio-cultural, sob o discurso da "poluição democrática", ou de que os riscos ambientais atingiam a todos, sem distinção. As cidades seriam, então, riscos que atestavam os problemas para a continuidade do desenvolvimento econômico vigente.

A segunda abordagem centrava-se no sentido da ação cultural, articulando a dinâmica sociológica e cultural ao entendimento dialógico de meio ambiente, dependente dos sujeitos e dos atores sociais, sobretudo de seus sentidos e significações. Dessa forma, como mencionado anteriormente, haveria uma diversidade de interpretações de meio ambiente, assim como riscos ambientais desiguais para diferentes atores.

Em dezembro de 1989, um encontro global foi convocado pela Assembléia Geral das Nações Unidas para a discussão e elaboração de estratégias de combate aos processos de degradação ambiental. Essa iniciativa culminou na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento que ficou conhecido também como Cúpula da Terra ou Eco-92, que ocorreu em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro – Brasil[62]. Nesta ocasião, foram assinados quatro acordos internacionais, que foram formulados durante os dois anos que antecederam o encontro por meio da contribuição de representantes de governos e instituições da sociedade civil de inúmeros países, a saber: a

[62] Após a Rio-92, foram realizados mais dois encontros: Rio mais 5 (1997) e a Conferência mais 10 (2002) em Johanesburgo.

Agenda 21[63] Global, a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas. Uma discussão acerca da importância do evento para o fortalecimento dos movimentos ambientalistas no Brasil e para a institucionalização de medidas em prol do meio ambiente será realizada na próxima seção deste capítulo.

O encontro, marcado pela participação de uma grande diversidade de entidades e representantes oficiais e não oficiais de nações e movimentos, trouxe à tona o produto de duas décadas de debates em torno das temáticas do desenvolvimento e do meio ambiente. Associadas à difusão dos discursos globalizantes, temáticas tais como interdependência, cooperação e solidariedade foram sendo introduzidas no debate sustentável. Maurice Strong, então Secretário Geral da Conferência, afirmou que nenhuma nação conseguiria atingir o desenvolvimento sustentável sozinha, senão através de uma parceria global[64].

A Agenda 21 global foi formulada para atender a esta convocação mundial em busca da sustentabilidade, com vistas ao estabelecimento de ações concretas, com base num conjunto de princípios que deveriam ser seguidos pelos países na formulação de suas políticas de desenvolvimento. O texto fazia a distinção de obrigações para países pertencentes aos blocos do Norte e do Sul, referindo-se aos países ditos desenvolvidos ou de industrialização precoce, em contraposição aos de desenvolvimento tardio ou em vias de desenvolvimento.

O documento afirmava que todas as nações possuíam responsabilidades para com a sustentabilidade do planeta, porém essas deveriam ser diferenciadas devido à particularidade das trajetórias nacionais, tendo algumas delas contribuído mais do que outras para prática de processos predatórios. Assim, a Agenda 21 propunha mudanças generalizadas no consumo e produção vigentes, através da difusão e promoção de uma maior eficiência na utilização de recursos materiais e energéticos, seja no processo de uso de recursos ou geração e tratamento de dejetos (MACHADO, 2002, pg. 161).

Assim, colocaram-se em evidência certos aspectos políticos e institucionais do debate ambiental inseridos no modelo de desenvolvimento vigente. A partir da Eco-92, o termo "desenvolvimento sustentável" passou a ser adotado amplamente, como a capacidade global de utilização racional e eqüitativa dos recursos naturais do planeta.

---

[63] A Agenda 21 é "um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente" (MMA, 2008).

[64] A freqüente associação dos discursos sustentáveis aos chamados participativos origina-se da propagação desse ideário (MACHADO, 2002, pg. 161).

Todavia, ambientalistas mais radicais advogam para si essa terminologia que, em sua visão, teria sido distorcida na sua concepção primeira, originalmente proveniente da ecologia (MACHADO, 2002, pg. 81-91).

A partir da Agenda 21 Global, decorreram iniciativas de formulação de Agendas 21 em âmbito nacional e local. No Brasil, entre 1996 e 2002, ocorreu a primeira fase de construção da Agenda 21 nacional por meio de consulta à população brasileira, em encontros regionais e nacionais e a participação de representantes de diversos setores da sociedade. A Agenda 21 Brasileira[65] foi concluída em 2002. Dentre as propostas de implementação da Agenda 21 Brasileira há algumas medidas que prevêem o incentivo à construção das Agendas 21 locais.

Embora não seja um objetivo deste trabalho avaliar o conteúdo ou a efetividade das Agendas 21 Global e Brasileira, uma análise do documento que serviu para a discussão das propostas de cidades sustentáveis na fase preparatória da Agenda 21 Brasileira nos mostrou que as formas sugeridas para o enfrentamento de problemas urbano-ambientais nos assentamentos humanos indicavam, em geral, a adoção da prática de empréstimos provenientes de bancos e fundos internacionais e a venda, para os países pobres, de tecnologias verdes produzidas em países ricos (FUJITA, 2001). Essa consideração, ao nosso ver, reforça a noção da separação no tratamento dos problemas sócio-ambientais, pois reafirma o fetiche tecnológico e a dependência econômica de países mais pobres com relação aos financiamentos de agências multilaterais, já discutidas anteriormente, dificultando uma abordagem integrada das questões urbanas e ambientais.

Nota-se que a difusão de agendas, que sugerem a estruturação de ações institucionais, por vezes, acabam sendo utilizadas para instaurar políticas de controle social direto nos países menos favorecidos, os quais são obrigados a cumprir duas agendas contraditórias: uma que os induz a operar sob o Estado mínimo a fim de serem competitivos economicamente, e outra, que exige a erradicação das mazelas socioambientais (ULTRAMARI, 2005, 2001). Ultramari (1998) coloca a pergunta: como cumprir ambas, se é provável que uma anule a outra? No entanto, tal visão tem sido

[65] Tida, pelo Ministério do Meio Ambiente, como um "processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico". O processo de construção do documento foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 Nacional (CPDS) e teve o envolvimento de cerca de 40.000 pessoas de todo o Brasil. A partir de 2003, o governo nacional a incorporou no Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007 (MMA, 2008).

suficientemente ampla para garantir a difusão do discurso das lideranças políticas hegemônicas[66].

Esta amplidão, no que tange às diversas formas de abordagem para a construção do desenvolvimento sustentável, pode ser observada também nos discursos que vêm renovando, ciclicamente, o sentido dos atributos e nomenclaturas de forma a corrigir "desvios" observados na prática de ações, incorporando e apropriando-se de diversas outras terminologias, devido à grande divergência de visões acerca do que seja e signifique a prática do desenvolvimento sustentável ou durável[67]. Acselrad (2001, pg. 27) nos fornece uma análise acerca da disputa com relação à legitimidade do conceito.

> Expressões interrogativas recorrentes, nas quais a sustentabilidade é vista como 'um princípio em evolução', 'um conceito infinito', 'que poucos sabem o que é', e 'que requer muita pesquisa adicional'. Manifestações de um positivismo frustado: o desenvolvimento sustentável seria um dado objetivo que, no entanto, não se conseguiu ainda apreender. Mas como definir algo que não existe? E que, ao existir, será, sem dúvida, uma construção social? E que, enquanto tal, poderá também compreender diferentes conteúdos e práticas a reivindicar seu nome? Isto nos esclarece porque distintas representações e valores vêm sendo associados à noção de sustentabilidade: são discursos em disputa pela expressão que se pretende a mais legítima. Pois a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e idéias [sem grifos no original].

Assim, pode-se compreender que a disputa pela legitimação tem procedência, à medida que possibilita meios de ação no cenário de disputas de poder.

Como procuramos demonstrar, a disseminação do debate acerca do meio ambiente e do desenvolvimento sócio-econômico ocorreu *pari passu* com os movimentos de internacionalização econômica, sendo que muitas das iniciativas que marcaram o debate ambiental em âmbito internacional foram motivadas por embates sobre direitos e deveres relacionados aos processos de produção e de comercialização mercantil. A interpretação de Acselrad (2001) também nos remete a questionar a lógica e a inserção de cada um destes conceitos em propostas de desenvolvimento sócio-econômico, sobretudo quando a concretização dos mesmos dificulta o tratamento integrado dos problemas sociais e

---

[66] Outros autores também têm explorado como temática as propostas internacionais de fomento, cita-se: i) Acselrad (2001); ii) Foladori; Tommasino (2001); iii) Moura (1999) (2001); iv) Oliveira (2001); v) Compans (2001); vi) Sánchez (2001); vii) Veltz (2001).

[67] Costa (1999) reafirma a visão de Laymert Santos (2001), de que além da forma de capitalização da natureza, sobrepõe-se outra, na qual além da conquista simbólica do meio ambiente e das populações que nele habitam, há a conquista dos saberes e dos conhecimentos. A natureza passa a ser reinventada por meio de linguagens, fenômeno evidenciado, por exemplo, através do crescimento das pesquisas e investimentos em biotecnologia. Nessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável também pode ser considerado como uma reedição de um discurso de reprodução e manutenção do capitalismo em nível global (COSTA, 1999).

ambientais, pois propõem duas orientações um tanto contraditórias, ao nosso ver, uma de cunho neoliberal e outra sócio-ambiental, como comentado acima.

Outra afirmação, colocada por Acselrad (2004), que gostaríamos de reforçar é sobre a existência de dois sentidos de abordagem – utilitário e contracultural - referentes à inserção do debate ambiental em âmbito internacional. Acreditamos que essas duas vertentes estão presentes nas formas de abordagem institucional para o enfrentamento de questões urbanas e ambientais no Brasil, sobretudo aquelas ordenadas pela esfera legal e normativa. Essa idéia será explicitada melhor nas seções subseqüentes.

2.2 MEIO AMBIENTE, SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

As correntes de pensamento e o debate ambiental, em âmbito mundial, tiveram ressonância na trajetória nacional em diversos momentos, como poderá ser observado, por meio da importação de teorias e modelos, em alguns casos, mas também através da influência na tomada de rumos políticos, econômicos e legislativos, os quais têm exercido consideráveis implicações para o território brasileiro.

Até onde esse estudo tenha logrado obter fontes de pesquisa, a preocupação acerca da destruição do meio ambiente, bem como de sua reflexão crítica, apesar de parecer assunto recente no debate brasileiro, possui origem há pouco mais de três séculos, no Brasil escravista, como será abordado a seguir.

O desenvolvimento dos ciclos econômicos no Brasil denota claramente a sucessão de práticas predatórias, viabilizadas por sistemas de exploração extensiva e predatória, as quais têm levado os recursos naturais de utilização mercantil ao esgotamento, transcorrendo em fases intensas e rápidas de prosperidade, seguidas de estagnação e decadência.

2.2.1 Primeiro Período (1500-1822): Exploração Colonial

As primeiras reflexões sobre a relação natureza e sociedade no Brasil puderam ser apreendidas por Pádua (1987, pg. 15-21) a partir dos cronistas da fase colonial. Essas crônicas tinham o objetivo de chamar a atenção dos europeus para as novas terras e sua possível utilidade mercantil. Havia dois tipos de olhar interessado no Brasil, segundo ele:

i) o da cultura renascentista, interessado na descobertas de novas regiões; ii) o olhar mercantilista, interessado na expansão comercial, na exploração de novas riquezas, no estabelecimento de novos monopólios e no aumento de renda dos Estados nacionais europeus em construção.

A identificação entre a natureza e a imagem do Brasil, reforçada nas crônicas, ganhou plena expressão simbólica quando da escolha do nome da nova terra. A árvore do pau-brasil, de ampla utilização mercantil para o mercado europeu, superou a Terra de Santa-Cruz subjugando os interesses da Igreja. Indicava-se, desta maneira, "o *locus* para onde poderia se dirigir o ímpeto da busca de riquezas nessa parte da América" (PÁDUA, 1987, pg. 18), privilegiando uma utilização predatória da natureza, sem preocupação alguma além do ganho imediato. Frei Vicente Salvador foi um dos poucos que criticaram esta opção, prevendo que para o projeto mercantilista não cabia uma sociedade autônoma, voltada para um desenvolvimento endógeno.

Pádua afirma que, enraizada na cultura brasileira, há uma tradição louvatória em relação à natureza, que vem dos primeiros cronistas, passa pelo nativismo colonial e penetra no romantismo do século XIX. De um lado, há uma celebração puramente retórica, enquanto a realidade revela uma devastação impiedosa, do outro lado. A retórica, afirma o autor, tem servido para obscurecer a realidade e desviar o olhar de tudo o que é idealizado na teoria. O tema da natureza foi bem explorado, só que de forma retórica e acrítica, de modo geral.

Porém, segundo Pádua (1987, pg. 20), houve também uma tradição de pensadores críticos, que enfrentaram a realidade concreta e pensaram politicamente a relação entre a terra e a sociedade no Brasil, aventando a possibilidade de um projeto alternativo para o país. No período colonial, alguns poucos cronistas, como Frei Vicente Salvador e Ambrósio Fernandes Brandão criticaram os rumos que o projeto colonial-mercantilista havia tomado em contraposição à priorização das necessidades internas do Brasil, tal como o florescimento de uma vida social mais consolidada. Todavia, esse tipo de análise crítica não foi recorrente no período colonial.

No âmbito das ações administrativas pela conservação da natureza, medidas práticas contra a destruição das matas só foram tomadas no final do século XVIII, em função das necessidades de construção naval da Marinha portuguesa. Fora isso, só há alguns poucos regimentos não cumpridos nas Cartas de Sesmaria, segundo o historiador.

No romantismo do século XIX, o louvor à natureza e aos índios continuou presente, conivente com os movimentos políticos pós-independência de 1822, que buscavam

constituir um lastro histórico e cultural para a nova nação. Há que se notar o contraste entre a idealização dessas imagens e a agressão no tratamento tanto em relação aos índios quanto à natureza, evidenciando a permanência de posturas pouco desafiadoras face à realidade.

2.2.2 Segundo Período (1822-1930): Por Outro Projeto de Nação

Neste período, deteremos nosso olhar em um momento da história brasileira que consideramos singular, pois diz respeito às possibilidades de conformação de um projeto de nação associado a uma visão territorial que buscava equilibrar diferenças regionais e visualizava um Brasil mais independente de interesses hegemônicos estrangeiros. Consideramos importante abordar esses possíveis históricos, mesmo que não logrados, pois dizem respeito ao entendimento das relações de interesses e forças, que de alguma forma também explicam situações concretas e observáveis na realidade brasileira atual. Tal período ocorreu na transição do Segundo Reinado do Império para a Primeira República. Esse debate diz respeito à preocupação acerca da natureza no pensamento brasileiro, orientada para uma visão territorial de desenvolvimento.

Como pudemos apreender no capítulo anterior, embora a questão do planejamento nacional e do desenvolvimento de suas regiões tenha surgido explicitamente a partir da década de 1930, junto a um discurso nacionalista e modernizante, a visão de conjunto acerca do território nacional tem estado presente desde o final do período colonial, contrariamente à impressão generalizada. No Segundo Reinado do Império, preocupações acerca das problemáticas regionais já compunham um quadro de percepções sobre o conjunto e suas contradições (PEDRÃO, 2003, pg. 166-167).

Esta afirmação é reforçada por Pádua (1987) (2004), a partir de sua investigação acerca do pensamento político e da crítica ambiental no Brasil escravista. O autor já reconhece a ocorrência de uma reflexão consistente acerca do ambiente natural em pensadores que, entre 1786 e 1888, elaboraram uma produção intelectual considerável. O denominador teórico comum a todos se caracterizava por um viés antropocêntrico, político, cientificista e economicamente progressista, enraizado no ideário iluminista do século XVIII, embora houvesse certa diversidade de conteúdos em suas proposições. Esse pensamento foi incorporado através do trânsito luso-brasileiro[68] de alguns intelectuais como José Bonifácio, Joaquim Nabuco e André Rebouças, dentre outros.

---

[68] O autor identifica dois focos institucionais, como gênese desse grupo de autores: i) A Universidade de Coimbra, em sua fase que privilegiou a filosofia natural e a economia política (após 1772); e ii) a Academia

Entretanto, quando o autor menciona o fator político, esclarece que não se refere à reflexão sobre os "mecanismos de conquista e exercício de poder, mas sim ao sentido clássico de meditação e debate sobre a sobrevivência e o destino da comunidade política" (PÁDUA, 2004, pg. 13). Para alguns intelectuais, a natureza compunha um ideário que fazia parte de um projeto de nação, pois os recursos naturais possibilitariam o progresso do país, de maneira que seu uso deveria ser planejado cuidadosamente.

O conhecimento da natureza dar-se-ia pelo conhecimento científico, que possibilitaria a modernização tecnológica e operacional do sistema produtivo e das instituições sociais. Essa formulação caracterizava-se pelo predomínio de conhecimentos no campo da filosofia natural, do direito e da economia, além da postura pragmática e progressista derivada do Iluminismo Europeu. A concepção de progresso estava associada a essa visão, assim como o atraso e a degradação da natureza estavam relacionados às práticas tecnológicas e sociais rudimentares do colonialismo predatório. Portanto, a noção de natureza não estava influenciada, nessas visões, por concepções que assumiam valores intrínsecos, sejam estéticos, éticos ou espirituais.

Destaca-se a importância do legado teórico deixado por Bonifácio e alguns outros intelectuais abolicionistas, ao abordar um nexo causal entre a produção escravista e a destruição do ambiente natural. A escravidão impedia, na visão desses autores, o estabelecimento de uma dinâmica sócio-espacial mais equilibrada no país. Todavia, o viés predominante sempre era o desenvolvimentista, que continuou influenciando outras gerações de autores mesmo em meados do século XIX.

Pádua (1987, pg. 38-42) também investigou outros pensadores, partidários da corrente do abolicionismo monarquista, liberal e reformista do século XIX, que foram influenciados por José Bonifácio, tal como Joaquim Nabuco e André Rebouças. Eles apostavam no regime moderado da monarquia constitucional associada a reformas sociais bastante avançadas no âmbito da promoção da integração social e do combate ao escravismo e ao latifúndio improdutivo, por exemplo.

Na segunda metade do século XIX, em reação ao movimento romântico, houve a crescente valorização do cientificismo. No tocante à questão da natureza, o cientificismo no Brasil, de acordo com Pádua, expressou-se basicamente segundo duas posições, a saber: i) uma que concluía ser difícil o estabelecimento de uma civilização por essas terras,

---

Real das Ciências de Lisboa, fundada em 1779. Entre 1722 e 1822, 866 brasileiros formaram-se em Coimbra e dentre esses uma pequena parcela constituiu o primeiro grupo de intelectuais nascidos no país (PÁDUA, 2004, pg. 14).

devido à grandiosidade dos recursos naturais que aqui existiam e sua facilidade em obtê-los, na linha das teorias reducionistas de inferioridade racial e determinismo geográfico, que tentavam explicar as diferenças entre a cultura técnica européia em contraposição às etnias nativas; e ii) outra que procurar avaliar de modo mais realista o potencial nacional, mas reforçava o pessimismo com relação ao povo e à terra brasileira, dando como solução a adoção dos ideários pregados pela modernidade ocidental.

Há, nessas visões, uma postura eurocêntrica que associava tanto à terra quanto às populações nativas, a responsabilidade pelo insucesso presente ou futuro do Brasil, sem questionar a qualidade das relações econômico-produtivas e de poder que aqui se deram historicamente.

A abordagem cientificista influenciou também Nabuco e Rebouças, só que perpassando a crítica às dinâmicas sociais e políticas, bem como as formas predatórias de exploração da natureza. Ambos já relatavam no Brasil um diagnóstico ambiental pouco alentador, denunciando a baixa fertilidade de solos pelo descontrole e a decadência das monoculturas, bem como a expansão do desmatamento e da seca, desde a faixa litorânea até a fronteira amazônica, reconhecendo a pobre e descontínua articulação do território. A crítica feita por Nabuco e Rebouças, assim como por José Bonifácio, orientava-se segundo a crença no conhecimento científico, no crescimento industrial moderno e no desenvolvimento do livre comércio. Assim, a causa dos problemas ambientais estava, para eles, no fato dessa modernização não ter sido realizada nas práticas sociais e produtivas do período colonial (PÁDUA, 1987).

Em 1876, André Rebouças lançou a proposta da criação de parques nacionais no Brasil, inspirado no modelo norte-americano, mediante a argumentação do progresso associado à atividade turística e ao desenvolvimento das regiões. No plano intelectual e mesmo no ativismo público, a influência romântica, que permeou os inspiradores do movimento americano como Muir, Emerson e Thoreau, não esteve presente no caso brasileiro[69]. Nele, percebe-se um enfoque fisiocrata associado à prevalência de um modelo rural modernizado com vistas ao progresso, de postura claramente anti-urbana, mesmo que a Europa permanecesse como referência civilizatória (PÁDUA, 2004, pg. 18-19).

---

[69] Segundo o autor, mesmo nas produções literárias de Gonçalves Dias, Bernardo Guimarães e José de Alencar, há um caráter "superficial do naturalismo romântico no Brasil" devido ao tom subjacente expresso nas obras, que coloca a destruição ambiental como um preço ao avanço civilizatório e que, mesmo como movimento cultural, não provocou mobilizações em defesa da destruição das reservas naturais do país (PÁDUA, 2004, pg. 18-25).

Os argumentos anti-urbanos não eram centrados, porém, nas problemáticas sociais e ambientais associadas à economia política liberal ou à crítica à modernidade industrial, mas nas mazelas sociais e na degradação do ambiente urbano em si mesmo, como se essas fossem qualidades inerentes às cidades[70].

Esta "metacrítica do progresso", como se refere Pádua, mesmo que produzida por uma dissidência minoritária da elite social brasileira, a qual desejava um desenvolvimento autônomo para seu local de origem, consistiu em uma crítica ao modelo técnico da matriz produtiva escravista calcada na grande lavoura e, por vezes, também serviu à defesa da independência e à recusa ao colonialismo. O progresso almejado deveria, então, ser atingido através da ciência, a qual evitaria a destruição do meio natural, promoveria a sua conservação e forneceria condições para o desenvolvimento do potencial econômico nacional.

Estas perspectivas com relação ao tema da natureza seriam uma dentre outras quatro grandes visões existentes à época no país, a saber (PÁDUA, 2004, pg. 27-28): i) desvalorização do meio natural através da indiferença pela sua destruição ou desqualificação ativa; ii) reconhecimento da grandeza do meio natural, porém considerando-o como um impeditivo ao desenvolvimento social humano; iii) enaltecimento à pujança do meio natural, aliado ao lamento acerca da destruição da natureza como um preço a ser pago em troca do progresso; e iv) louvor à natureza em termos abstratos e retóricos, ignorando o seu desaparecimento concreto, como comentado no período anterior.

Aquele projeto de progresso defendido por uma fração da elite brasileira não foi posto em prática e nem disseminado, seja em forma de políticas públicas efetivas ou como fonte de mobilização e ativismo social. Teorizações para explicar tal fato ainda não têm sido aprofundadas nos meios acadêmicos, pois remetem a questões complexas e bastante amplas. Entretanto, Pádua (2004, pg. 31-32) sugere alguns desses fatores, baseado em análises de outros autores bem como em observações de aceitação mais generalizada, os quais seriam: i) idéias representativas de um grupo extremamente minoritário em meio às elites socioeconômicas do país, as quais eram insensíveis às argumentações de tais autores, pois essas vinham de encontro a seus interesses (o modelo criticado sustentava a elite senhorial e a máquina do Estado); e ii) a inércia dos poderes públicos, face à configuração

[70] No capítulo anterior, pudemos observar através de Ribeiro e Cardoso (1996) como essas posturas influenciaram a questão urbana no país.

dispersa do território, a escassez dos recursos financeiros e os interesses da Coroa, dificultando a implantação de mudanças referentes às relações de produção no país[71].

Outro pensador crítico estudado por Pádua (1987, pg. 45) e influenciado pelo cientificismo do século XIX foi Euclides da Cunha. Esse escritor retratou as precárias condições da população carente associada à denúncia da destruição da terra brasileira. O projeto nacional de Euclides também assumia a luta pela civilização, como Nabuco e Rebouças. Muito embora Euclides já demonstrasse certo questionamento e desconfiança com relação à modernidade, sobretudo no tocante ao estilo de vida urbano e seu "ar de superficialidade". O que ele defendia era uma integração nacional através da adoção da modernidade liberal, do conhecimento científico sobre o território do país, do aumento da produção através de técnicas industriais, da multiplicação de estradas, da difusão dos benefícios da educação, da saúde, enfim, de civilização às populações interioranas. Essa linha de pensamento fez-se presente nos argumentos daqueles que pensaram criticamente a natureza no Brasil, até início do século XX.

No período que vai até a Primeira Grande Guerra, no começo do século XX, ainda persistiram as posturas cientificistas acríticas, como comentado anteriormente. Também surgiram autores ufanistas, que traziam uma imagem otimista do país, em reação ao pessimismo dos escritores cientificistas, reacendendo a prática laudatória dos escritores românticos.

Em 1914, Alberto Torres lançou duas obras que tinham como tema a relação entre natureza e projeto nacional e que significaram a retomada do pensamento crítico sobre a natureza no país. Pádua (1987, pg. 48) aponta semelhanças com o conteúdo da crítica de José Bonifácio, tanto em termos de postura intelectual como na abordagem dos temas. A retomada, quase um século mais tarde, dos elementos críticos presentes na obra de José Bonifácio também sinalizou a persistência dos problemas sócio-ambientais no país.

Como Torres já havia vivenciado a frustração do projeto republicano de 1889, ele foi capaz de problematizar os projetos de civilização e de modernidade industrial, realizando uma análise da especificidade social e ambiental do Brasil perante o contexto mundial, de modo a ponderar sobre qual modelo de progresso nos serviria. Segundo Pádua, ainda naquela época, Torres havia formulado uma visão crítica com relação aos impactos sobre a terra e o trabalhador brasileiro provocados pela ação predatória colonial. Ele

[71] As ponderações de Pádua nos parecem coerentes, pois vão ao encontro do estudo que fizemos acerca do processo de formação territorial brasileiro, realizado no primeiro capítulo deste trabalho.

também reconhecia a contradição da marcha civilizatória e desenvolvimentista, no fato dela contribuir para a extinção dos recursos finitos do planeta.

O projeto nacional de Torres calcava-se no fortalecimento de uma autonomia nacional, que concedesse benefícios à população e privilegiasse a conservação da natureza, a fim de que o país pudesse resistir ao assédio imperialista, que imporia aquele modelo de civilização criticado por ele. A validade do pensamento de Torres está menos no conteúdo de suas propostas para o país, as quais poderiam ser consideradas um tanto ingênuas aos olhos do presente e mais na qualidade de sua reflexão, que integrava a percepção da ação política e social e suas conseqüências para o território e a natureza. Desse modo, procurava evitar as conseqüências negativas vivenciadas nos países industrializados como, por exemplo, os impactos sociais e ambientais ocorridos pela forte migração campo-cidade. Mediante sua lógica de pensamento, a conservação da natureza e o investimento no trabalhador brasileiro colocariam o Brasil em vantagem nas novas relações internacionais que se configuravam naquele momento, diminuindo a dependência econômica de outros países. A defesa pela nação de caráter rural e a recusa da importação de uma indústria de base estava imbuída desse pensamento (PÁDUA, 1987).

No início do século XX, discussões em prol da elaboração do código florestal Brasileiro já haviam sido iniciadas. Em 1925, foi criado o Serviço Florestal Federal, o que deu novo impulso para a discussão do código (CUNHA; COELHO, 2005).

2.2.3 Terceiro Período (1930-1972): Estado Nacional e Ecologismo de Denúncia

Como visto anteriormente, no final do século XIX, com a transição para a primeira República, prevaleceu o projeto com vistas à industrialização e a partir desse ponto a urbanização brasileira deu seu primeiro salto quantitativo e qualitativo. As discussões acerca dos recursos naturais no país foram deixadas em segundo plano. As intervenções higienistas nas cidades brasileiras seguiram teorias, modelos técnicos e estéticos importados, sobretudo da Europa e em especial da França (LEME, 1999).

Num momento seguinte, houve a propagação da idéia de que o Estado deveria ser constituído através do objetivismo tecnocrático. Tais posturas foram permeadas por noções positivistas que elegiam uma razão instrumental. A postura anti-urbana ainda persistia no Estado Novo, devido ao peso das oligarquias regionais e das classes dominantes, apesar das idéias urbanísticas já terem tido certa expansão nas principais cidades brasileiras. A ideologia do objetivismo tecnocrático ainda persistiu a serviço do nacional-

desenvolvimentismo, sob a bandeira da modernização acelerada, ocasionando a mudança para o nexo econômico orientado à internacionalização. Naquele momento, ainda perduravam posturas negativas acerca da cidade e críticas ao crescimento descontrolado das mesmas. Todavia, o discurso que louvava a "essência rural" perdia força frente à perspectiva industrializante e modernizadora (CARDOSO; RIBEIRO, 1996).

Cunha e Coelho (2005) afirmam que foi a partir da Revolução de 1930 e da Constituição de 1934, sob o Estado centralizador, que a regulação ambiental começou a ser constituída no país. Apesar do poder das elites rurais, a ação do Estado iniciou a nacionalização da indústria de base, tal como a extração de petróleo e ferro, a partir de políticas regulatórias voltadas para a proteção dos recursos naturais. Em 1934, foram promulgados os códigos florestais, das águas e das minas. Nesse ano também foi estabelecido o decreto que instituía a criação de parques nacionais e áreas florestais protegidas nas regiões nordeste, sul e sudeste[72], aonde foi dada especial importância aos fragmentos restantes de Mata Atlântica. Entre as décadas de 1950 e 1960, houve a criação de unidades de conservação no centro-oeste e norte, condizentes com os investimentos e interesses no processo de interiorização do país, a partir da abertura de estradas de rodagem. Em 1965 foi aprovado um primeiro código de pesca.

O ambientalismo brasileiro, como expressão da organização da sociedade civil, originou-se de iniciativas de ativistas naturalistas e pessoas de posses com inclinações filantrópicas, nos moldes das sociedades protetoras de animais surgidas em diversos países no século XIX (LOUREIRO, 2003). Tais iniciativas privilegiavam, portanto, uma visão mais restrita acerca do meio ambiente, enfatizando os processos ecológicos e a denúncia pontual de abusos praticados contra a natureza. Por esse motivo, preferimos denominar essa fase de ecologismo de denúncia e não ambientalismo de denúncia[73].

Viola (2001, pg.135), menciona que nas décadas de 1950 e 1960, os grupos preocupados com a questão da natureza restringiam-se aqueles de caráter: (i) científico –

---

[72] Decreto nº. 23793 de 24 de janeiro de 1934. Nas regiões sul e sudeste foi priorizada a criação de unidades de conservação a partir de fragmentos restantes de Mata Atlântica. Em 1937 foi criado o primeiro parque nacional do país, o Parque Nacional do Itatiaia no Rio de Janeiro. Foram criadas 13 unidades de proteção de Mata Atlântica, de um total de 26 no período entre 1930 e 1971 (CUNHA, COELHO, 2005, pg. 47).

[73] Viola (1987) distingue três fases do movimento ecológico no Brasil, sob o aspecto político, a saber: (i) de 1974 a 1981, a fase ambientalista, constituída pelos movimentos de denúncia da degradação ambiental nas cidades e as comunidades alternativas rurais no campo; (ii) de 1982 a 1985, a fase de transição para a opção ecopolítica; e (iii) a partir de 1986, definida pela opção ecopolítica. Em outro estudo de 2001, o mesmo autor enfatiza a diversidade de setores que compõem o movimento ambientalista no país a partir de 1985. Em nosso estudo utilizamos ambas abordagens para caracterizar nossa periodização. Todavia, privilegiamos a utilização do termo "ambientalismo" para a caracterização dos movimentos sociais com preocupações acerca do meio ambiente, que apareceram a partir da década de 1970, mais influenciados pelos debates internacionais acerca da relação entre meio ambiente e desenvolvimento.

com pessoas, grupos e instituições que desenvolviam pesquisas científicas relacionadas à questão ambiental, surgidos a partir da década de 1950; (ii) ecológico *stricto sensu* – com organizações sociais e grupos comunitários de três tipos, os profissionais, os semiprofissionais e os amadores, surgidos a partir da década de 1960.

Em 1958, o próprio governo federal criou a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), filiada à União Internacional pra a Conservação da Natureza (UICN), com o objetivo de defender e fiscalizar os recursos marítimos brasileiros (CUNHA; COELHO, 2005). Nesse aspecto, percebemos uma simultaneidade entre as ações do Estado e o debate ambiental mundial, sobretudo no que se refere às medidas protecionistas relacionadas aos recursos importantes sob o ponto de vista das relações de comércio exterior.

Segundo a avaliação de Cunha e Coelho (2005, pg. 47), nesse período inicial das políticas ambientais no país prioridade foi dada à abordagem nacional, enquanto que as ações de caráter regional ficaram em segundo plano.

Entre as décadas de 1960 e 1980, o Brasil teve como projeto norteador a construção de um parque industrial de base, princípio esse conivente com os interesses produtivos e os capitais financeiros internacionais que se prontificaram a instalar aqui suas filiais, em alguns casos, e a disponibilizar financiamentos para a construção da "Grande Potência", em outros. Desse projeto de cunho econômico e industrializante decorreu o desenvolvimento desigual no espaço territorial regional brasileiro (ARAÚJO, 1993).

2.2.4 Quarto Período (1972-1988): Desenvolvimentismo e Ambientalismos

A partir da década de 1970, a formulação de políticas ambientais no país foi fortemente influenciada pelos acontecimentos ocorridos em torno da Conferência de Estocolmo (1972) e os eventos correlatos já comentados anteriormente. Outro forte motivador foram as agências internacionais financiadoras, que começaram a exigir os estudos de impacto ambiental como condição à concessão de empréstimos. Essa afirmação è coerente com a discussão realizada acerca dos modelos de desenvolvimento e o embate entre países de industrialização consolidada e tardia. Segundo Bernardes e Ferreira (2005, pg. 36), na Conferência de Estocolmo, o Brasil foi o país que liderou a aliança dos países periféricos que se opunham à limitação de crescimento industrial imposta pelos países mais ricos. Muito embora, salientam os autores, o Brasil tenha sido um dos países que nos anos

seguintes mais permitiu a transferência de indústrias poluidoras provenientes do hemisfério norte.

A postura oficial do governo brasileiro no período entre a Conferência de Estocolmo (1972) e a Eco-92 pode ser entendida como defensiva (SANTOS, 2003), à medida que assumiu o discurso desenvolvimentista e a necessidade da consolidação industrial do país, advogando os mesmos "direitos" de poluir, tal como ocorrera nos países industrializados, mesmo que fosse esse o preço a ser pago para se alcançar um modelo de desenvolvimento ditado no exterior (URBAN, 1997, 1998).

Viola (1987) analisa que, nas duas décadas de regime autoritário, tanto o governo como a oposição afirmavam a necessidade de crescimento econômico acelerado. As críticas da oposição centravam-se mais nos custos sociais do crescimento e da desigualdade sócio-econômica. Poucos foram os que atentaram para os custos ambientais de tais opções de desenvolvimento na época. O autor avalia que, até o final do regime militar, os movimentos ecológicos não influíram no debate político global sobre os rumos do país.

Por outro lado, Cunha e Coelho (2005, pg. 51-52) afirmam que o país passou a sofrer crescente pressão por parte de movimentos ambientalistas e das agências financiadoras multilaterais, devido ao acelerado ritmo de degradação do patrimônio ambiental provocado pelas obras de cunho infra-estrutural realizadas no período militar, geradoras de grande impacto. Foram exigidos estudos de impacto ambiental no caso dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), entre 1975 e 1985, os quais foram custeados tanto por empresas estatais como privadas[74]. Dessa forma, inseria-se a lógica do poluidor pagador e dos custos de poluir, que mais tarde estaria presente nas leis ambientais da Constituição de 1988.

Cunha e Coelho (2005) afirmam que o governo militar tentou ajustar o projeto acelerado de modernização industrial ao estabelecimento de um conjunto de ações institucionais voltadas à proteção ambiental, devido às pressões de organismos internacionais. Em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), associada ao Ministério do Interior, a fim de cumprir com exigências dos órgãos financiadores. No período entre 1972 e 1987, foram criadas 76 unidades de conservação no país, que estipularam aspectos diferenciados em termos de tipo e restrição de uso.

---

[74] Essa prática forneceu base para a criação do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras em âmbito estadual, segundo Drumond, citado por Cunha e Coelho (2005).

Durante esse período, a explosão urbana aconteceu junto com o processo de interiorização populacional, fruto dos investimentos infra-estruturais empreendidos nas regiões norte e centro-oeste. Os impactos sócio-ambientais dos grandes projetos de infra-estrutura sobre a região da Floresta Amazônica e suas populações locais começaram a ser alvo de atenção por parte de grupos ambientalistas nacionais e internacionais. Em 1986 foram instituídos os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). Lembramos o leitor sobre a discussão realizada na seção anterior acerca desse tipo de instrumento regulatório.

Concordamos com Viola (1987, pg. 85) quando afirma que, pelo menos até a década de 1980, essas medidas de política ambiental surgiram mais para adequarem-se às exigências financiadoras internacionais e não constituíram influência significativa nas políticas efetivas do período. Ao contrário, essas se voltaram para o crescimento econômico "estreito", de forte caráter predatório em termos ambientais. A criação das unidades de conservação, apesar de ter sido uma medida necessária restringiu-se a uma postura pouco pró-ativa, em relação às possibilidades de desenvolvimento endógeno.

Com relação aos movimentos ecológicos no país, em 1971 foi criada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), a primeira associação ecologista a surgir no Brasil e na América Latina, encabeçada pelo conhecido engenheiro agrônomo José Lutzenberger. Viola (1987, pg. 87) afirma que a atuação da AGAPAN foi dificultada no governo Medici, pela postura repressiva que reinava então. Essa situação só foi melhorar a partir de 1974, quando surgiram outras associações ecológicas.

O choque do petróleo em 1973 colocou em discussão as opções referentes às possíveis matrizes energéticas a serem adotadas no país, discussão essa que fez aproximar os interesses governamentais e dos grupos ecológicos. Muito embora, todas as opções consideradas (nuclear, biomassa e hidrelétrica) gerassem consideráveis impactos ambientais, sobretudo pelo porte que estavam sendo pensadas (grandes usinas).

Entre 1974 e início da década de 1980, Viola (1987) aponta que o ecologismo de denúncia, caracterizado pela criação de alguns grupos e instituições de proteção ambiental, evidenciava indícios de crítica ao modelo econômico brasileiro calcado nos projetos de grande impacto ambiental, provenientes tanto do meio urbano quanto rural – nos moldes de comunidades alternativas - os quais constituíram movimentos independentes. A não vinculação política direta entre movimentos de esquerda e esse ecologismo de denúncia permitiu uma relativa atuação desses grupos no período militar (MACHADO, 2002).

Assim, enquanto o debate internacional assumia desdobramentos que fortaleciam uma conscientização com relação aos processos globais sob diversos enfoques - político, econômico, cultural, ecológico, etc. - e suas implicações locais, o ambientalismo brasileiro ainda estava restrito a uma ecologia mais ortodoxa, de denúncia de degradações do ecossistema e problemas causados pela urbanização e metropolização. Diversos autores (DIEGUES, 1996) (VIOLA, 1987) (LOUREIRO, 2003) (MACHADO, 2002) concordam que esses movimentos mesmo de pouco alcance foram importantes para o amadurecimento do exercício democrático no país.

Com relação à influência dos movimentos sociais urbanos na estruturação do ambientalismo brasileiro, Machado (2002) a associa à melhor organização dos primeiros, compostos em sua maioria por associações de profissionais e surgidos em meio às camadas médias brasileiras (profissionais liberais, estudantes, intelectuais e artistas). Assim, o ambientalismo no país pode ser considerado urbano em sua raiz, pois emergiu dos maiores centros, sobretudo nas regiões sul e sudeste.

Foi durante a década de 1980 que os movimentos sociais em geral conseguiram impulsionar uma articulação mais expressiva no país. Viola (1987) afirma que a partir de 1979, com a volta de exilados, o debate nacional ganhou novas influências mais sintonizadas com as discussões internacionais. Na primeira metade dos anos 80, marcada pela transição democrática no país, um setor minoritário do ecologismo decidiu participar das eleições estaduais de 1982, apoiando candidatos simpatizantes à causa. A maior parte dos ativistas, todavia, não queria se envolver com questões políticas.

Já em 1984, na campanha em favor das diretas, a maior parte dos ativistas decidiu participar dos debates, pois se disseminava a idéia de que os problemas ambientais estavam associados às formas de organização de poder e de propriedade na sociedade global. Essa movimentação gerou encontros mais sistemáticos em âmbitos estaduais e regionais que, além de identificarem um diagnóstico ambiental, também definiram prioridades e estratégias de luta política em articulação com partidos e movimentos sociais, viabilizando a formação do Partido Verde no país. Esses encontros, que ocorreram mais frequentemente nos estados da região sudeste e sul, constituíram uma preparação importante para os trabalhos da Constituinte nos anos subseqüentes.

Assim, em 1985, foi fundada a Coordenadoria Insterestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC), com a participação de representantes dos estados do RS, SC, PR, SP, RJ e MG. O objetivo da coordenadoria era inserir medidas em prol do meio ambiente nos debates da Constituinte. Nessa época, os movimentos ecologistas do meio rural e urbano

começavam a se aproximar e atingir também simpatizantes e ativistas em cidades médias, bem como uma boa parcela da classe média. Os movimentos dos sem-terra e dos atingidos pelas barragens, no sul do país, também começaram a se fortalecer, indicando um processo de alastramento do debate ecológico pelo país, que não tinha mais somente a característica da denúncia, mas avançava em direção à formulação de estratégias de participação política (VIOLA, 1987).

Juntamente com os movimentos de redemocratização pós-ditadura no país, os movimentos de reivindicação começaram a incorporar questões sociais e a englobar críticas ao modelo de desenvolvimento econômico, concentrador de renda e destruidor da natureza. A noção de valores e direitos coletivos, relacionados à questão ambiental, começou a ser disseminada. Houve uma progressiva visualização das dimensões sociais, ambientais e políticas do debate em questão.

Até meados da década de 1980, Viola (2001) avalia que os movimentos ambientalistas tinham um caráter bissetorial, divididos entre movimentos sociais de base e agências estatais ambientais. Seus focos estavam no controle da poluição urbano-rural e a preservação dos ecossistemas naturais. Durante esses anos, o número de grupos de base cresceu velozmente, segundo Viola (2001, pg. 134): de quarenta grupos em 1980, subiu para quatrocentos em 1985.

Na segunda metade dos anos 1980, o ambientalismo no Brasil já apresentava características mais maduras e consistentes como movimento social organizado, com estratégias de ação coordenadas e articuladas em diversos campos de ação. Viola (2001, pg. 135) afirma que "o ambientalismo brasileiro perpassa vários grupos sociais (ambientalismo multissetorial)[75], sendo composto por oito eixos não excludentes em suas interfaces e fundamentação teórica", os quais seriam:

(i) ambientalismo científico – pessoas, grupos e instituições que desenvolvem pesquisas científicas relacionadas a questão ambiental (1950);

(ii) ambientalismo *stricto sensu* – organizações sociais e grupos comunitários de três tipos (profissionais, semiprofissionais e amadores) (1960);

[75] A partir da década de 1990, o ambientalismo passou a ser considerado um movimento de caráter multissetorial segundo o autor, resultante da emergência e articulação de vários atores e grupos sociais, o que o configurou como um movimento não coeso e unificado, que se reformula e se adapta por onde transita.

(iii) ambientalismo governamental – agências estatais de meio ambiente em três âmbitos (federal, estadual e municipal) (1970);

(iv) ambientalismo político-profissional – quadros partidários que procuram estabelecer políticas que vinculem a dimensão ambiental às políticas públicas;

(v) socioambientalismo – ONG's, sindicatos e movimentos sociais que incorporam a dimensão ambiental em sua atuação e discurso;

(vi) ambientalismo empresarial[76] – empresários que vinculam sua produção a certos critérios ambientais (tal como as normas ISO e o conceito de Qualidade Total);

(vii) ambientalismo de educadores, profissionais de comunicação e arte – indivíduos, organizados coletivamente ou não, que possuem ampla possibilidade de influência nos meios de comunicação de massa;

(viii) ambientalismo religioso[77] – grupos religiosos que relacionam a dimensão ambiental à noção do divino e sagrado.

Viola e Leis, citado por Loureiro (2003, pg. 19), também associam estes diversos tipos de ambientalismo a uma cronologia, à medida que os segmentos sociais foram incorporando a temática ambiental às suas questões centrais. Indicamos entre parênteses a década de surgimento sugerida pelos autores. As demais categorias, não datadas, teriam surgido após a década de 1970.

Apesar desta categorização facilitar a definição de grupos analíticos, a mesma impede a percepção da noção de *movimento,* segundo Loureiro (2003, pg. 19). Ou seja, "de entendimento da dinâmica e relações que constituem o ambientalismo no país e suas tendências, principalmente no interior de cada setor destacado. [Portanto] nega os interesses diversos e as determinações de classe que permeiam e que estão presentes no ambientalismo, apresentando-o de modo esquemático".

2.2.5 Quinto Período (1988-2001): Ênfase Normativa e os Desafios à Implementação

[76] Na visão de Loureiro (2003, pg. 19) é recorrente a aplicação de um sentido pragmático para o ambientalismo, calcado na busca da profissionalização e promoção do desenvolvimento sustentável em moldes compatíveis com a lógica de mercado.

[77] Para exemplo desta categoria, ver Leis, citado por Loureiro (2003, pg. 20), que percebe quatro estágios do ambientalismo, segundo visões de mundo e concepções éticas: alfa; beta, gama e ômega.

A divulgação do Relatório Brundtland, em 1987, trouxe o debate acerca da sustentabilidade dos padrões de desenvolvimento, como visto, coincidindo no Brasil com os movimentos de redemocratização e da Constituinte. Através das articulações políticas realizadas pelos movimentos ambientalistas, a Constituição Federal (CF) de 1988 incorporou em seu texto um capítulo específico sobre o meio ambiente. Em 1989, foi instituído o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

A criação de unidades de conservação continuou desde então. Entre 1988 e 2001, boa parte delas (57 dentre 119) localizou-se na região norte, privilegiando a Floresta Amazônica. Nesse período, diversos programas e sistemas de proteção têm sido criados a fim de monitorar e avaliar as condições ambientais daquela região, com vistas à proteção de fronteiras, à determinação de zoneamentos econômico-ecológicos e ao desenvolvimento de programas de conservação florestal. Muitas dessas iniciativas têm sido financiadas por organismos multilaterais, denotando interesses internacionais por essa região (CUNHA;COELHO, 2005, pg. 54).

Cunha e Coelho (2005, pg. 54) avaliam que, a partir da CF, a adoção de medidas de cunho normativo foi o aspecto da política ambiental que mais evoluiu, pois iniciativas governamentais começaram a ser articuladas nos campos da gestão dos recursos hídricos, do manejo florestal, do controle de poluição, da capacitação para o planejamento e o uso da terra e da promoção da educação ambiental. Em 1996, 1997 e 1998, respectivamente foram promulgados, o novo código florestal, a lei que regulamenta a gestão dos recursos hídricos e aquela que trata dos crimes ambientais. No âmbito privado, a certificação ambiental e a aquisição de padrões ISO foram mais disseminadas.

Cunha e Coelho (2003, pg. 55) avaliam que, por um lado, houve um relativo avanço na ampliação de políticas indutoras de desenvolvimento sustentável, calcadas no incentivo a diferentes formas de co-manejo dos recursos naturais em parcerias com o terceiro setor e aos processos participativos para a construção e a gestão de propostas de cunho sócio-ambiental. Por outro lado, há também a persistência de políticas de desenvolvimento de cunho infra-estrutural em grande escala, que implicam em altos custos tanto sociais quanto ambientais.

Para exemplificar estas últimas, Cunha e Coelho (2003, pg. 55) citam o projeto dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento[78] que, em essência, determina a

[78] Expressos nos programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003).

alocação de infra-estrutura com vistas ao escoamento de produção para exportação. Acreditamos que, apesar desse projeto ter contemplado uma visão de certa forma territorializada das ações que sugeria promover quando determinou os corredores de exportação e suas rotas, ainda privilegiou o mercado externo sem contemplar as implicações sociais, ambientais e urbanas desse tipo de investimento, pouco incentivando a construção social de propostas de desenvolvimento de caráter mais endógeno.

Esta contradição presente entre políticas ambientais e desenvolvimentistas nos parece um comportamento esquizofrênico que contribui para a ineficiência da política ambiental pretendida na CF. Essa avaliação reforça o argumento exposto na seção anterior deste trabalho, que teve por referência a afirmação de Acselrad (2004) sobre a existência de duas vertentes - utilitária e contracultural - no tocante à inserção da questão ambiental nos debates acerca de propostas de desenvolvimento. Reconhecemos a continuação dessas correntes na co-existência das referidas políticas concorrentes que, como dito, possivelmente promova a anulação de uma em detrimento de outra.

No ano de 1992, o país sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), evento que afirmou a discussão ambiental em âmbito nacional e de maneira mais generalizada. A promoção da Eco-92 popularizou o termo “desenvolvimento sustentável”, que passou a ser incorporado nos discursos oficiais. O compromisso de desenvolvimento das Agendas 21 locais e regionais foi uma das decorrências importantes da Conferência, em termos de discussões inter-institucionais e inter-setoriais nos anos subseqüentes. Comentários sobre a Agenda 21 Brasileira foram feitos na seção anterior.

Com relação aos movimentos sociais, a partir da década de 1990, houve a ampliação, a diversificação e o polimorfismo dos movimentos ambientalistas. O debate ocorrido em virtude da preparação para o evento das Nações Unidas também influenciou a atuação dos movimentos ambientalistas, pois os estimulou a se posicionarem com relação aos debates internacionais, sobretudo no tocante à relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Outro evento relevante, anterior à Eco-92, foi o incremento da articulação entre as organizações não-governamentais, através de encontros e de uma Conferência Nacional. Esses eventos também estimularam a conversa entre diversos grupos ambientalistas de linhagens diferentes, de modo que conseguiram incrementar uma comunicação intergrupos e intersetorial, além de formular, a partir dali, possibilidades de articulação internacional, bem como alguns relatórios sobre meio ambiente e desenvolvimento (VIOLA, 2001, pg. 136). Assim, esse poliformismo denotou

uma inserção do debate ambiental em diferentes esferas (pública, privada e terceiro setor), mesmo que em graus distintos e sob diversos interesses.

Viola (2001) afirma que o evento das Nações Unidas no Rio de Janeiro significou um grande avanço em termos de conscientização ambiental, mas um fracasso no aspecto político-econômico. Para tanto, o autor faz uma análise de três conferências que ocorreram na Eco-92, a saber: i) a *UNCED* (sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento); ii) o Fórum Global; e iii) a reunião do *Business Council for Sustainable Development* (Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável). O autor avalia que a primeira foi um fracasso, ao passo que as duas últimas foram um sucesso.

A Conferência das Nações Unidas foi um fracasso, pois não resultou na construção de marcos de referência, mecanismos de implementação, nem instituições condizentes ao tom geral dos discursos propagados no evento. A segunda foi um sucesso sob o ponto de vista da confraternização de representantes de ONG's do mundo todo, muito embora, considerando-se os resultados efetivos em termos de articulação organizacional, as decorrências tenham sido mais modestas. Segundo o autor, foi um fracasso se avaliada sob o espectro da influência sobre a conferência oficial dos governos, como se esses não tivessem relação com os movimentos sociais. A terceira conferência foi um sucesso, pois possibilitou a afinação de perspectivas de importantes grupos empresariais, orientadas aos moldes da vertente utilitária já discutida anteriormente.

Viola (2001, pg. 142-145) diz que o processo de preparação e realização da Rio-92 gerou impactos bastante positivos na sociedade e no Estado brasileiros. Todavia, ele avalia que após o evento os movimentos ambientalistas no país "desorientaram-se", pois houve uma supervalorização com relação aos poderes transformadores que ele traria. A Conferência estimulou a expansão dos grupos ambientalistas, que se organizaram e consolidaram ideologicamente. Porém, ainda falta a estruturação mais efetiva desses grupos, de modo que avancem na formação de coalizões sócio-políticas orientadas por propostas mais efetivas. A desarticulação dos movimentos explicitou lacunas, segundo Viola, tais como: i) carência de agendas estruturadas para a implementação de ações concretas para a sociedade; ii) falta de elementos teóricos e analíticos para a formação de coalizões sócio-políticas em prol da sustentabilidade, que estabelecessem diferenças e complementaridades entre diversos atores e grupos de interesse; iii) bases organizativas ainda precárias; iv) comunicação intersetorial ainda deficitária entre diversos tipos de ambientalismo; v) produção limitada e baixa circulação de informação.

No início do século XXI[79], concordamos com Cunha e Coelho (2005, pg. 54) que afirmam que a adoção de medidas de cunho normativo foi o aspecto da política ambiental que mais teve desdobramentos nos últimos anos no país. Essa afirmação nos leva à constatação de que a esfera jurídica tem sido um âmbito privilegiado tanto para o tratamento das políticas ambientais como urbanas, devido à importância da Constituinte e da CF para o processo de redemocratização que ocorreu no país.

Juntando esta consideração ao que Viola analisou acerca da recente desorientação dos movimentos ambientalistas no Brasil, acreditamos que podemos compreender, ao menos em parte, o porquê da tênue implementação da política ambiental idealizada nas leis federais, bem como a falta de capilaridade dessa política na sociedade e nas instituições existentes. Veremos no próximo capítulo a importância que os movimentos sociais, tanto urbanos quanto ambientais, têm para a articulação de políticas urbanas e ambientais ancoradas pela legislação federal.

A discussão que fizemos, abordando o contexto mundial e nacional no campo dos debates ambientais, também nos mostrou que a adoção de medidas de proteção à natureza no Brasil esteve, em várias ocasiões, associada aos interesses macro-econômicos de inserção nacional nas relações econômicas mundias. Essa postura resultou, durante muitos anos, na afirmação do discurso desenvolvimentista por parte do governo brasileiro e na desconfiança com relação aos debates ambientais internacionais. Outras vezes, os discursos internacionais foram adotados a fim de satisfazer certas exigências de agências financiadoras. De qualquer modo, em ambos os casos, houve o esvaziamento da discussão acerca das possibilidades de desenvolvimento de caráter sócio-ambiental no país. Desta situação, resultaram posturas e ações contraditórias que têm contribuído para a dificuldade de implementação da política nacional de meio ambiente.

Com base nestas considerações parciais, orientamos o capítulo seguinte, que tratará da relação urbano-ambiental a partir da discussão normativa na formulação das políticas públicas de cunho territorial.

---

[79] Determinamos o ano de 2001 como o marco final de nossa periodização devido a diversos fatores, são eles: por marcar a virada do século XXI, por coincidir com a periodização do processo de urbanização brasileiro realizado no capítulo anterior, por não termos reconhecido um evento mais recente que consideramos significativo para nosso trabalho, por não termos tido acesso ou conhecimento de estudos mais recentes que pensamos ser pertinentes à nossa discussão e pela relativa proximidade temporal. Com isso, não estamos inferindo que os movimentos ambientalistas tenham se extinguido a partir dessa data. Nossa sugestão é que a avaliação que Viola (2001) realizou ainda permanece válida para os primeiros anos do século XXI.

III capítulo

3 DILEMA URBANO-AMBIENTAL NOS PROCESSOS INSTITUCIONAIS DO TERRITÓRIO

Neste capítulo, reunimos nossas principais reflexões no tocante à hipótese desta tese. Para tanto, levamos em consideração o conteúdo já discutido anteriormente, bem como a discussão referente ao recorte analítico escolhido que se restringe aos processos institucionais de conformação territorial, determinados a partir da esfera normativa das políticas públicas de cunho territorial. A compreensão dos debates realizados no capítulo I e II, de forma relacional, nos mostrou o desencontro existente entre as questões urbanas e ambientais no processo de conformação territorial brasileiro. Para discutir questões pertinentes ao recorte de análise proposto e explicitar nossa postura acerca do debate urbano-ambiental pontuamos contribuições de pesquisadores que têm pensado na articulação de ambas temáticas – urbana e ambiental. Em seguida, discutimos o contexto em torno da ênfase dada ao aspecto legal e normativo, desde a promulgação da Constituição de 1988, como principal meio para elaboração e consecução de políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial. Na última seção deste capítulo reunimos as reflexões realizadas até o momento.

3.1 NOTAS SOBRE O DEBATE URBANO-AMBIENTAL

A complexidade que acompanha a abordagem da problemática ambiental é ampliada quando nela se introduz a discussão urbana, tanto que as questões relacionadas ao meio ambiente aparecem tardiamente nesse âmbito, como vimos anteriormente. Um dos fortes motivos para tal foi a disseminação da noção que associou a cidade aos riscos industriais na década de 1970 (ULTRAMARI, 2001). Costa (1999, pg. 58) lembra que a preocupação ambiental se avolumou em torno das reações ao caráter massificante e predatório do desenvolvimento dos modos de produção capitalista e estatista. Conseqüentemente, também foram questionados os modelos de organização territorial associados ao projeto desenvolvimentista daquela época.

O número crescente de estudos e áreas do conhecimento, envolvidas no debate ambiental, ampliou sua base conceitual. Porém, em grande parte, a dimensão espacial urbana permaneceu subestimada. Harvey citado por Costa (1999, pg. 57) identifica um

ponto cego de "enormes proporções causado pela hostilidade de longa data do movimento ambientalista para com a própria existência das cidades".

A dimensão ambiental da análise urbana, em grande parte, ficou restrita a aspectos mais técnicos, objetivos, resumidos a vertentes legais ou sanitárias, ou ainda, a práticas políticas e análises de movimentos sociais em torno de conflitos ambientais nas áreas urbanas e temas específicos como lixo, água e poluição, entre outros. Questões que se referem à habitabilidade, salubridade e acessibilidade aos recursos básicos da vida urbana não são novas[80] e foram colocadas nas agendas públicas sempre que, em determinados momentos históricos, foram impeditivas ou onerosas à expansão do mundo moderno (MACHADO, 2000, pg. 81-91).

Os modelos urbanísticos bem como o próprio planejamento urbano, vistos como forma de manutenção e/ou de organização espacial do projeto modernizante (COSTA, 1999, pg. 58), vêm também incorporando o discurso sustentável. Nos últimos tempos, presencia-se uma "ambientalização" do debate sobre políticas públicas urbanas e, ao mesmo tempo, a inserção da questão urbana na discussão ambiental. Esse acontecimento deve-se, sobretudo, à influência das diretrizes propostas pelas agências internacionais de fomento (ACSELRAD, 2001), como discutido nos primeiros dois capítulos deste trabalho.

Nesta perspectiva de análise, lembramos os debates que enfocam as influências das agências de cooperação internacionais e multilaterais na indução de transformações urbanas e ambientais nas últimas décadas. Um deles atenta para as diferenças existentes entre países ricos e pobres, que consideramos como um desdobramento dos debates sobre as possibilidades de desenvolvimento para países do norte e do sul. Argumenta-se que os riscos ambientais apresentam-se diferenciados para estes dois grupos. A lógica que leva as grandes corporações a buscarem sempre melhores vantagens competitivas e situações de menor resistência à realização de seus intentos tem feito com que os países pobres sejam os maiores receptores dos males ambientais, em suas tentativas de inserção no mercado global. A compra de pacotes tecnológicos superados, o recebimento de matrizes poluidoras e a exploração demasiada de matérias primas são outros fatores que colaboram para essa situação (ULTRAMARI, 2001, 1998) (LYNCH, 2001) (COMPANS, 2001) (MOURA, 2001) (MOURA, 1999).

Há ainda a crítica ao caráter midiático da produção de imagens e discursos relacionados à cidade sustentável. No atual estágio do capitalismo globalizado, a

[80] Visto as práticas relativas ao higienismo, o racionalismo e o funcionalismo no planejamento urbano

competitividade econômica se dá através de um fenômeno de venda, não mais do solo urbano, mas da cidade como um todo (SANCHEZ, 2001, 2007a). Assim, procura-se a atração de investimentos provenientes dos nós globais da rede que comporta os potenciais investidores – consumidores, através da produção da imagem de cidades ecológicas e sustentáveis[81].

Conforme foi visto, muitas das noções sobre o desenvolvimento sustentável implicam, de maneira direta ou indireta, na própria sustentabilidade do modo de produção capitalista. Assim, cabe aqui a pergunta de Costa (1999, pg. 51-56): como encarar o debate acerca do desenvolvimento urbano sustentável? Como "rótulo de marketing urbano na competição global ou utopia a ser perseguida"? Acreditamos que a utopia deva continuar a ser perseguida, a partir da construção coletiva das possibilidades de beneficiamento tanto da sociedade quanto da natureza nas cidades. Entretanto, um olhar mais atento deve ser direcionado ao conteúdo das diversas propostas que se dizem sustentáveis.

O entendimento do desenvolvimento sustentável, concernente ao que e como deve ser atingido e a quem realmente beneficiará, é algo que deve ser analisado com maior atenção. Faz-se necessário discutir qual cidade se pretende sustentável, uma vez que também há vários discursos em voga disputando uma legitimação.

Sánchez (2001a) indica questionamentos a serem realizados quando da análise de propostas e projetos que se apresentam como portadores da consecução da cidade sustentável. São indagações que ajudam a obter avaliações para além da mera retórica. São elas: (i) Que cidade se quer sustentar? (ii) Quem são os atores que definem a natureza da cidade sustentável? (iii) Com qual projeto político estão identificados? (iv) Quais as bases e conteúdos das ações voltadas para a construção da sustentabilidade?

Tendo estes questionamentos em mente, mencionamos um panorama que diferencia matrizes de pensamento, representativas de propostas que se denominam "urbanas sustentáveis", as quais implicam diferentes significações sobre o que se pretende sustentar no contexto urbano, com base em Acselrad (2001, pg. 27-55). O autor apresenta três matrizes distintas: (i) a *técnico-material*, (ii) o espaço da *qualidade de vida* e (iii) a que reconstitui a *legitimidade das políticas urbanas,* as quais iremos comentar, com o intuito de realizar uma análise comparativa das mesmas com os padrões de pensamento urbano sugeridos por Ribeiro e Cardoso (1996), já discutidos no capítulo I.

---

[81] Um exemplo a ser citado é o da cidade de Curitiba, que ao longo de várias décadas, vem renovando sua imagem através dos meios de comunicação a fim de se promover e atrair investimentos. Dentre as diversas imagens construídas já foi adotado o tema de "cidade ecológica" e de "cidade boa para negócios". Para mais detalhes e uma comparação entre Curitiba e Barcelona, ver Sánchez (2001).

A primeira matriz, *técnico-material*, pode se dar a partir de modelos: (a) de *racionalidade eco-energética* ou (b) de *metabolismo urbano*. Ambos afirmam a necessidade de continuidade material de estoques e fluxos, relações entre o consumo de energia e matérias-primas em relação à produção de rejeitos, considerando a cidade como um sistema termodinâmico aberto, cabendo ao planejamento urbano, a minimização das perdas energéticas.

No primeiro modelo, o da *racionalidade eco-energética*, as soluções apontam para novos modelos técnicos urbanos, fundados na racionalidade econômica aplicada aos fluxos de matéria-energia, adoção de tecnologias "limpas" e de reciclagem, da redistribuição espacial das técnicas e atividades sobre a base de recursos ambientais urbanos, redistribuição das funções das metrópoles às regiões, dentre outros. No segundo modelo, o de *metabolismo urbano*, afirma-se a capacidade adaptativa do "ecossistema urbano", comparando-o à metáfora de resiliência biológica. Tal enfoque se daria através do ajustamento apropriado dos fluxos e estoques de matéria e energia, através da "cientifização da política" na qual os *experts* da ecologia técnico-científica (os sistemas de peritos)[82] estenderiam seu campo de ação à gestão dos ecossistemas e à organização do território, como uma necessidade de erudição na gestão territorial.

A segunda representação é pensada por razões de *qualidade de vida*, através de modelos de: *pureza*, *cidadania* e *patrimônio*. Esses têm em comum a chamada por componentes não comercializáveis da existência cotidiana e cidadã, tais como: (i) acepções de ascetismo e pureza, evocando a limpeza urbana; (ii) o favorecimento do desenvolvimento do diálogo e da negociação; e (iii) o reconhecimento de identidades, valores e heranças culturais, com vistas a reforçar o sentimento de pertencimento dos habitantes com relação à sua cidade. Esta noção também pode se articular, em alguns casos, com a classe da *eficiência eco-energética*, gerando a concepção de cidades compactas, densificadas, ágeis, condizentes com o contexto globalizado. Por outro lado, esta mesma associação produz conceitos de cidades auto-suficientes, privilegiando a pequena escala, em contraposição aos conceitos de livre mercado globalizado.

O terceiro sentido refere-se à noção da cidade como espaço de *legitimação das políticas urbanas*, à medida que a materialidade das cidades é considerada como produto

[82] Este posicionamento reforça o enquadramento das cidades em categorias biológicas e o "fetichismo tecnológico" (WACKEMAGEL; REES, 1996) alimentado pela crença da infalibilidade da ciência e sua eterna capacidade reparadora, tendo como porta-voz o sistema de peritos. Algumas críticas realizadas a esta categoria teórica avaliam que tais medidas acabam sendo paliativas e superficiais, pois o modelo e a estrutura produtiva continuam intactos. Como não há a consideração dos aspectos sociais e políticos envolvidos, ao nosso ver, essa postura reafirma a dicotomia entre homem e natureza.

de construções políticas. Reafirma-se a necessidade de investimentos na manutenção de estruturas urbanas, que são vistas como algo socialmente construído a partir das possibilidades técnicas e das vontades políticas. Apresentam modelos de *eficiência* e de *eqüidade*. O primeiro modelo, o de *eficiência*, afirma a necessidade de democratização dos serviços urbanos e da administração de recursos públicos eficientes, racionais e econômicos. O segundo modelo, o de *eqüidade*, diz respeito à distribuição igualitária do acesso aos serviços urbanos, afirmando a importância do aspecto social devido à prevalência de riscos ambientais para as populações menos favorecidas.

Relembrando os padrões de pensamento urbano discutidos no primeiro capítulo, estabelecemos aproximações para com as matrizes sugeridas acima. A *racionalidade técnico-científica* associa-se aos debates tendendentes aos enfoques de caráter tecno-desenvolvimentistas. As representações de *qualidade de vida* incorporam os debates culturalistas e humanistas. As cidades *eficientes* derivam do conceito das cidades globais. A *legitimação das políticas públicas*, nas vertentes da *eficiência* e da *equidade*, possui relação com a reforma urbana modernizadora, no primeiro caso, e reforma urbana redistributiva, no segundo. Fato que reforça a argumentação acerca da consonância nacional para com os debates internacionais, bem como a afirmação de que a emergência da questão ambiental tem significado, ao menos até o momento, não como novo paradigma, mas como um outro padrão que surge gradualmente a partir da articulação ao paradigma do planejamento.

Assim, acreditamos que está havendo um momento de transição, no tocante às bases orientadoras do planejamento urbano, pois reconhecemos a persistência de abordagens tradicionais bem como a presença de novos elementos. Chalas (2006, pg. 2) denomina essa fase de transição como sendo uma caracterizada por um pensamento fraco, ou seja, "tornado mais incerto, mais complexo, menos sistemático e, por isso mesmo, [...] menos constituído em doutrina [...] é o contrário de um pensamento simples, de um pensamento repleto de certezas e orientado para perspectivas futuras claramente traçadas [...], de pensamento forte".

Em nossa avaliação, nenhuma das matrizes interpretadas por Acselrad anteriormente fornece elementos, sozinha, para o enfrentamento de problemas urbano-ambientais. A nosso ver, faz-se necessário buscar a conjugação de elementos presentes nessas diferentes propostas, a partir de interpretações processuais e dialógicas dos fenômenos e mediante a articulação de novos arranjos técnicos, administrativos e políticos

nas tentativas de efetivação prática das idéias, a fim de buscar a construção coletiva de práticas que beneficiem tanto a natureza como a sociedade nas cidades.

Com relação às interpretações dos problemas urbano-ambientais, verificamos ao longo deste trabalho que o território, como categoria analítica observada à luz dos processos econômicos, políticos e sociais, pode fornecer compreensões eficazes, pois não distingue uma separação entre urbano e ambiental, como objetos de estudo distintos. Consideramos fundamental a observação integrada dessas categorias de estudo que, em geral, são abordadas em separado.

Sob esta perspectiva, pensamos que a interação homem-natureza apresenta-se como dialógica e está pautada pelo processo social. Não haveria como separar o homem e a cultura do ambiente no qual se manifestam. Concordamos com a afirmação de Loureiro (2003), o qual avalia que há uma tendência teórica de visualizar o ambiente como categoria universal e única, sobre a qual o conhecimento científico positivo indica o caminho a ser seguido na solução dos problemas identificados, ignorando o ambiente como categoria social ou um problema que surge à medida que determinados grupos e seus interesses diversos interagem.

Nos parece que o entendimento conceitual acerca do espaço, em SANTOS (1985, pg. 1-4), é construído de maneira análoga quando afirma que a essência do espaço é social. Loureiro (2003, pg. 21) afirma que, "em uma perspectiva crítica, consenso e conflito se dão no processo e não *a priori*". Da mesma maneira, qualquer conceituação de ambiente, defendida seja por qual grupo ou interpretação teórica, que tente afirmar *um* sentido hegemônico em detrimento de tantos outros, em meio à sociedade marcada pela diversidade, nos parecerá suspeito.

Assim, o meio urbano não seria a antítese de natureza (ou de uma noção de natureza), mas seria uma manifestação interativa, produção material e simbólica da ação humana. Como coloca Durham (1984, pg. 27), visto "do ângulo da significação, a distinção entre produção material e produção simbólica se esvanece. [...] Assim, uma obra de arte, e por extensão todo produto material é, simultaneamente, o substrato material no qual se realiza, e a significação que cristaliza e expressa".

Por conseguinte, o entendimento de patrimônio cultural e natural passa a compartilhar a mesma origem e a noção de bem cultural amplia-se (LANNA, 2003, pg. 15-18). Passa, então, a abrigar todo o sistema de significações necessário à expressão, seja ela utópica ou realista, de diversos grupos da sociedade, no qual somente um contínuo e renovado trabalho cultural e coletivo produzirá novos usos e significações (DURHAM,

1984, pg. 30-36), de forma a realizar seu potencial revolucionário e superador das contradições presentes.

Partilhamos da idéia de que quanto mais coletivo e includente, mais rico de significados esse construto coletivo será. Testemunhará um processo histórico mais democrático, registrando a versão não só do vencedor, mas também dos dominados, das diversas contingências não logradas, de forma a demonstrar que não há uma condenação à fatalidade de uma hegemonia vigente. Poderá fortalecer uma memória coletiva e *sui generis* (BOLLE, 1984, pg. 11-23), composta de múltiplas impressões, as quais constituirão um patrimônio necessário à vivacidade das culturas e das identidades.

Outra abordagem, que acreditamos possível, é apresentada por Costa (1999, pg. 58) que afirma que uma versão urbana contemporânea da ecologia política ainda está para ser problematizada e construída, a partir de orientações pós-estruturalistas - onde se privilegia a fragmentação, o local e o estudo de caso - mesmo com as implicações em termos de perdas e ganhos inerentes à adoção de tal perspectiva de análise. A autora menciona Peet e Watts, que propõem as *liberation ecologies*, em alusão à teologia da libertação. Essa seria uma perspectiva de análise abrangente que articula o meio ambiente, a problemática do desenvolvimento e os movimentos sociais.

Teoricamente, esta proposta, baseada em Marx, Weber e Foucault, consiste em um discurso sobre a natureza que adota a influência recente do pós-estruturalismo e tem como projeto a transformação política. Visa "levantar o potencial emancipatório das idéias ambientais (como elemento catalisador de transformação) e engajá-las num cenário mais amplo de debates sobre a modernidade, suas instituições, conhecimentos e relações de poder" (COSTA, 1999, pg. 63). Na opinião da autora, a ecologia da libertação pode ser um instrumento capaz de abordar as

> práticas urbanas contemporâneas, já que estas cada vez mais se articulam em torno de questões que podem (e devem) ser definidas como socioambientais, constituindo um arcabouço de análise urbana crítica, a incorporar a diversidade contemporânea dos discursos locais, das práticas de gestão, a partir de situações concretas, nas quais a qualidade socioambiental dos espaços seja um elemento central, ou ainda, em que os conflitos em torno de questões ambientais urbanas possam articular interesses divergentes (COSTA, 1999, pg. 64).

A partir do enfoque dos conflitos sociais e da compreensão do espaço, como categoria analítica correspondente a uma dimensão da sociedade (SANTOS, 1985),

podemos abordar os conflitos territoriais[83] e, consequentemente, os conflitos urbano-ambientais. Nesses tipos de conflito podem ser explicitadas as "práticas espaciais materiais, [entendidas como os] fluxos, transferências e interações físicas e materiais que concorrem no e ao longo do espaço de maneira a garantir a produção e reprodução social" (Lefebvre e Harvey, citados por ACSELRAD, 2004, pg. 24-25). O território, considerado em seu papel ativo, como disse Santos (2001, pg. 5), como ator e não mero cenário, tanto exprime quanto participa das dinâmicas de (re)produção da sociedade. O conflito territorial também pode contribuir para a reflexão de outras temáticas, tal como a relação sociedade-meio ambiente[84]. A partir de premissas teóricas que não dicotomizam as noções de sociedade e meio ambiente como objetos ou noções distintas e opostas, mas que percebem o meio ambiente como dimensão cultural da sociedade (LEITE, 2005, pg.), faz-se possível relacionar o debate urbano-ambiental.

Pensamos que os conflitos urbano-ambientais podem possibilitar a elucidação de processos, agentes e formas de (re)produção simbólica e material de inúmeros grupos da sociedade, de maneira a incentivar a articulação de interesses diversos, tal como a defesa do meio ambiente e as lutas por melhorias urbanas para uma maioria desfavorecida. Nessa perspectiva, acreditamos os conflitos urbano-ambientais podem contribuir, não só para o reconhecimento das problemáticas, mas também para o estímulo à consecução de ações participativas no âmbito do planejamento e da gestão territorial, caso haja disposição por parte dos atores sociais envolvidos.

Com relação à articulação de diferentes movimentos sociais, há experiências relatadas a partir do debate da justiça ambiental[85] (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004). Tal discussão tem conseguido articular movimentos sociais, de diferentes setores e interesses, a partir de reivindicações solidárias, atentas aos aspectos políticos, por uma justiça tanto social quanto ambiental. Esse parece ser um promissor exemplo de como as questões urbano-ambientais podem se conjugar, promovendo a emancipação e o

---

[83] Esses surgem onde e quando duas ou mais partes reclamam a propriedade de um espaço em comum, quando esse não atende de forma solidária aos grupos que o reclamam e da maneira como o desejam.

[84] Para Acselrad (2004, pg. 26), os conflitos ambientais são aqueles que envolvem "grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem, ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos". Tal conflito pode ocorrer a partir da disputa pela apropriação de uma mesma base territorial ou de bases distintas, mas que se apresentam interconectadas por meio de interações ecossistêmicas.

[85] Debate iniciado em meio ao movimento negro, o qual constatou que os depósitos de lixo tóxico geralmente localizavam-se em áreas residenciais onde predominavam a população afro-americana. Este debate, mais consolidado em outros países, encontra-se em expansão no Brasil.

fortalecimento de grupos excluídos através da solidarização de causas e do debate democrático. Há, assim, um processo de conscientização política com relação à conexão de problemas sócio-ambientais, inclusive entre problemáticas de diversos grupos sociais (quilombolas, indígenas, sem-teto, sem-terra, desabrigados pela construção das barragens, movimentos sociais urbanos, etc.) e setores da sociedade (pesquisadores, ong's, setor público) (ACSELRAD, 2004).

No tocante à implementação de novos arranjos técnicos, administrativos e políticos para a construção coletiva de políticas públicas que beneficiem tanto a natureza como a sociedade, recorremos à argumentação de Rattner (2001, pg. 9-19) que nos lembra que as decisões sobre a organização do espaço e da vida social e cultural ultrapassam a problemática e a competência técnico-instrumental de planejadores e tecnocratas, pois exigem diálogo, comunicação e interação consciente de toda a comunidade. Esses novos imperativos colocam-se como grandes desafios para planejadores e administradores, à medida que há que se enfrentar a questão de como implementar um novo conceito de poder político enraizado nas bases da sociedade.

Segundo ele, os problemas urbanos não podem ser abordados somente mediante variáveis quantitativas, pautados eternamente pelo mito do crescimento ilimitado, aonde os recursos estariam disponíveis *ad eternum*. Pois os mesmos estão enraizados na lógica de produção capitalista, além de manterem uma relação sistêmica e complexa entre os movimentos da população, dos sistemas produtivos, das políticas macro-econômicas e dos movimentos sociais. Ademais, os problemas no terceiro mundo - a desigualdade sócio-espacial, os territórios despreparados, a especulação, a pobreza, o desemprego e a concentração urbana rápida, precária e excludente, dentre outros - foram enormemente agravados pelo modo como a industrialização tardia ocorreu no país.

O planejamento pressupõe a existência de um processo democrático e negociado. Na ausência deste, não consegue ser implementado ou funciona como legitimador de interesses particulares. Face à situação atual, caracterizada pelos mercados desregulamentados e as pressões exercidas pela economia global, o planejamento pode configurar-se como instrumento de democratização no processo decisório, de modo a reduzir a distância que separa suas esferas técnica e administrativa, bem como na definição de alianças políticas, linhas de intervenção e papéis dos diferentes atores sociais de maneira negociada. O relacionamento político-social dos cidadãos para com suas cidades deve se dar mediante a construção de uma noção de responsabilidade coletiva e da prática da democracia participativa, aonde a comunidade possa ser protagonista de sua história, de

maneira a garantir oportunidades eqüitativas de acesso às informações e à tomada de decisões.

Com base na tomada desses posicionamentos, prosseguimos com a argumentação de nossa tese, a partir de um recorte analítico que enfoca a estruturação de políticas públicas a partir da esfera jurídica. Como constatamos nos primeiros capítulos, o processo de redemocratização ocorrido no país e os movimentos de debate gerados pela Constituinte tiveram importante papel na canalização dos esforços para o tratamento das questões tanto urbanas quanto ambientais. Portanto, na próxima seção, realizaremos uma discussão acerca da legislação urbana e ambiental e seus reflexos na problemática urbano-ambiental brasileira.

3.2 URBANO E AMBIENTAL: A LEI EM QUESTÃO

Em meio ao vasto campo das discussões jurídicas, gostaríamos primeiro de mencionar superficialmente algumas questões que nos parecem importantes para a interpretação de embates que ocorrem entre a legislação urbana e ambiental no Brasil, de maneira a subsidiar o debate acerca dessas leis.

3.2.1 Algumas Considerações Acerca da Lei

Há diversas interpretações acerca da lei. Em uma perspectiva positivista, o texto encerraria um sentido intrínseco em si mesmo. Outras abordagens, que privilegiam o entendimento da lei através de um espectro mais amplo de considerações, distinguem as noções de *princípios* e de *regras*.

Canotilho (1992, pg. 173-174) esclarece que há um aspecto qualitativo que distingue o princípio da regra. Os princípios são normas jurídicas compatíveis com vários graus de concretização. As regras, por sua vez, são normas que "prescrevem imperativamente uma exigência (impõe, permitem ou proíbem)", a qual é ou não é cumprida. A convivência de diversos princípios traz à baila a aceitação do conflito, ao passo que no caso das regras, o conflito é contraditório. Os princípios coexistem. As regras antinômicas excluem-se.

No âmbito dos princípios se aceita o balanceamento de valores e interesses, mediante o peso e a consideração de outros princípios eventualmente conflitantes. Em caso

de conflito entre princípios, esses podem ser objetos de ponderação e de harmonização, pois os mesmos contêm exigências ou padrões que devem ser realizados de maneira abrangente, co-existente e não excludente.

No caso das regras, cabe a lógica do tudo ou nada. As regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra tem validade, deve cumprir-se na medida de suas prescrições. As regras contêm fixações normativas definitivas, sendo insustentável a validade simultânea de regras contraditórias. Os princípios suscitam questões de validade e peso (importância, ponderação, valia). As regras colocam apenas questões de validade. Se elas são incoerentes devem, então, ser alteradas.

O autor (CANOTILHO, 1992, pg. 174-175) prossegue, afirmando que qualquer modelo ou sistema jurídico de uma dada sociedade não pode ser orientado apenas por princípios nem por regras somente. Um modelo ou sistema constituído exclusivamente por regras conduziria a um sistema jurídico impraticável. Exigiria uma "disciplina legislativa exaustiva e completa – legalismo – do mundo e da vida, fixando, em termos definitivos, as premissas e os resultados das regras jurídicas". Não haveria qualquer brecha para a complementação e o desenvolvimento de um sistema, tal qual o constitucional, que é necessariamente um sistema aberto. Um legalismo estrito de regras "não permitiria a introdução dos conflitos, das concordâncias, do balanceamento de valores e interesses, de uma sociedade pluralista e aberta. Corresponderia a uma organização política monodimensional".

Por outro lado, um modelo ou sistema baseado exclusivamente em princípios levaria a conseqüências também inaceitáveis. A indeterminação e a inexistência de regras mais precisas e específicas associada à coexistência de princípios conflituosos conduziria a um sistema falho e, provavelmente, incapaz de lidar com sua própria complexidade.

Segundo Lorenzetti (1998), a Constituição Federal Brasileira de 1988[86], centro do ordenamento jurídico à qual todas as demais legislações devem se reportar, está pautada pela constitucionalização do direito privado. Nela estão dispostos os princípios, regras e elementos fundamentais, os quais são escrutinizados e consolidados através de regulamentações específicas.

---

[86] Na definição estrita de Silva (2003, pg. 37), a Constituição é a lei fundamental do Estado e aquela que organiza seus elementos essenciais, ou seja, as normas que regulam a forma do Estado (seu governo, seus órgãos, seus limites de ação), o modo de aquisição e exercício do poder, os direitos fundamentais dos cidadãos e suas respectivas garantias. Anteriormente a 1988, as constituições visavam mais o conjunto de normas que organizava os elementos constitutivos do Estado.

O estudo da construção sócio-histórica das noções de direito aponta para o desenvolvimento de três gerações de direitos. Os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos, surgidos institucionalmente a partir das constituições. Referindo-se aos chamados direitos fundamentais de segunda geração, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, surgidos no início do século, Cavalcanti (1966, pg. 202) argumenta que

> o começo do nosso século viu a inclusão de uma nova categoria de direitos nas declarações e, ainda mais recentemente, nos princípios garantidores da liberdade das nações e das normas da convivência internacional. Entre os direitos chamados sociais, incluem-se aqueles relacionados com o trabalho, o seguro social, a subsistência, o amparo à doença, à velhice, etc.

Por fim, mais recentemente, se protege constitucionalmente como direitos de terceira geração os chamados de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e os direitos difusos (MORAES, 2006, pg. 26-27), que para Vigliar (1997, pg. 42), seriam os interesses de grupos sem vínculo jurídico ou fático muito preciso, como é o caso das questões ambientais. Longe de constituírem campos lineares, autônomos e não conflitantes, as diferentes gerações de direito pautam interpretações que, quando aplicadas em eventos concretos, podem divergir entre si configurando uma colisão de direitos. Nesse caso, uma reflexão contextual da matéria em questão torna-se imprescindível, assim como a ponderação de diversas possibilidades de aplicação das leis. Como a C.F. abarca as três noções de direito, a prevalência da noção de direito a ser aplicada na realidade concreta dependerá da ponderação e interpretação de cada caso.

No tocante aos aspectos legais que influenciam o ordenamento do território, há a incidência das três noções de direito. No caso de ocupações humanas em áreas ambientalmente frágeis, tais como áreas de preservação permanente, percebemos nitidamente esse embate. A fim de explorarmos um pouco melhor alguns debates que podem auxiliar na reflexão sobre e no enfrentamento da problemática urbano-ambiental brasileira, procederemos no item seguinte a uma discussão geral acerca das legislações urbana e ambiental e algumas inter-relações entre elas.

Porém, antes, lembramos, com base em Hesse (1991, pg. 14-15), que a norma constitucional deve estar sintonizada com a realidade. A essência da norma deve residir na intenção de sua vigência. Essa pretensão de eficácia não pode ser separada das forças sociais e políticas e das condições históricas de sua realização, que estão de diferentes

formas pautadas em uma relação de interdependência, criando dinâmicas que não podem ser desconsideradas. Se as relações culturais, sociais, políticas e econômicas imperantes são ignoradas pela Constituição, a mesma carece do "imprescindível germe de sua força *vita*, [pois] a disciplina normativa contrária a essas leis não logra concretizar-se" (HESSE, 1991, pg. 18).

Gostaríamos de frisar a importância do exercício democrático e da apropriação da lei por parte dos atores sociais, representantes dos mais variados interesses. A lei, *per si,* não pode concretizar seja a função social da propriedade urbana, o acesso democrático à cidade ou a um meio ambiente urbano adequado. Seu conteúdo deve ser assimilado, construído e posto em prática pela sociedade, a fim de que seu princípio primordial seja cumprido, assim como novas noções e conquistas de direito sejam construídas pelo movimento conjunto da sociedade. Inscreve-se, neste debate, a constituição de uma cidadania ativa, emancipadora e transformadora da sociedade.

3.2.2 Legislação Urbana e Ambiental: Uma Colisão de Direitos

Neste item, teceremos considerações acerca dos antecedentes e das principais legislações que regem as temáticas urbana e ambiental. Salientamos que não realizaremos uma análise detalhada das leis, mas a discussão dos principais aspectos atinentes a elas. Tentaremos apontar algumas implicações, entraves e possibilidades para o debate do desenho, planejamento e ordenamento do território. Nosso enfoque recairá sobre determinados embates que, ancorados em certas interpretações das referidas leis, dividem opiniões quando se colocam em questão alguns problemas urbano-ambientais, tal como o caso das ocupações em áreas de preservação permanente[87], já mencionado anteriormente. Não raro, colocam-se em lados opostos do debate os argumentos de ambientalistas e os daqueles que defendem a reforma urbana calcada no Estatuto da Cidade.

Ambas as legislações tiveram sua gênese na transição da ditadura e nas mobilizações para a Assembléia Constituinte, como discutido anteriormente. A volta dos exilados políticos contribuiu para a difusão de idéias e proposições influenciadas pelo contexto internacional. No caso urbano constituiu-se o Movimento Nacional da Reforma Urbana e, no caso ambiental, a Frente Nacional de Ação Ecológica.

---

[87] As áreas de preservação permanente (A.P.P.) foram definidas pelo Código Florestal (BRASIL, 1965). Posteriormente, de acordo com a Lei nº 6.938 (BRASIL, 1981), estas áreas foram consideradas como reservas ecológicas.

3.2.2.1 Legislação ambiental

Coutinho e Rocco (2004, pg. 11-16) situam na década de 1980, com a constituição do Partido Verde e o crescimento dos movimentos ambientalistas, o incremento dos debates acerca do meio ambiente. Ao mesmo tempo, os interesses do grande capital representado pelas corporações transnacionais também já se faziam presentes. Em 1981, foi aprovada a lei nº 6.938 destinada a pautar a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), que instituiu, no âmbito político-administrativo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)[88] e o Conselho Nacional do Meio Ambiente[89], bem como os instrumentos da política nacional do meio ambiente.

Diversos estudiosos do direito ambiental consideram que a formulação da legislação, orientada para as questões ambientais constantes na Constituição Federal de 1988, apresenta diversos avanços. Nela, o meio ambiente é entendido como um bem de uso comum e considerado como direito difuso, ou seja, consistiria um dever de toda a coletividade defendê-lo e preservá-lo, sendo um direito de terceira geração. Coutinho e Rocco (2004, pg. 11-16) salientam a ênfase sobre a concepção municipalista, que pauta a orientação geral das leis. Os autores entendem que as leis apontam para a constituição da autonomia para que os municípios determinem a gestão de políticas públicas no âmbito do seu território, contando, inclusive, com amplitude legal e financeira em termos de possibilidade de ação.

A partir de 1989 e a lei nº 7.804, que altera a lei de nº 6.938 de 1981 (BRASIL, 1989), foi elaborada proposta para unificar as disposições acerca da proteção ambiental. Na seqüência, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), como já visto, popularizou o debate ambiental em âmbito nacional, bem como forneceu visibilidade e oportunidades de articulação para os movimentos sociais. Ao longo da década de 1990, novas organizações voltadas aos interesses ambientais surgiram, oportunizando também a participação desses movimentos em debates mais amplos.

No conjunto, as leis nº 6.938 de 1981 e nº 7.804 de 1989 nos parecem consolidar três aspectos marcantes, a saber: (i) o reforço a estruturas de organização burocrática; (ii) a

---

[88] Composição de entidades e órgãos públicos com competências na área de meio ambiente, nos três níveis administrativos (federal, estadual e municipal).

[89] O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) também foram criados através da mesma lei.

coexistência de orientações de cunho instrumental/regulatório com outras de caráter participativo e de co-gestão; e (iii) a adoção do princípio punitivo de base econômica.

Quanto ao primeiro aspecto, apesar de haver um esforço de articulação nas três esferas administrativas, bem como a institucionalização de órgãos voltados a conduzir as matérias ambientais, nos parece que essa estrutura organizacional padece dos vícios de um burocratismo excessivo. Tal percepção encontra ressonância na avaliação realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, por ocasião da Conferência Nacional do Meio Ambiente, ocorrida no final de 2003, e cujo principal objetivo centrou-se na implementação do SISNAMA.

Coutinho e Rocco (2004, pg. 15-16) citam os principais problemas apontados na conferência: (i) a falta de capilaridade do sistema nacional do meio ambiente; (ii) a fraca interação entre federação, estados e municípios; (iii) a escassez de recursos financeiros e de pessoal qualificado; (iv) a pouca autonomia das instâncias municipais; e (v) a falta de base legal - revisada, consolidada e implementada -, a qual possa dar suporte ao sistema. Os mesmos autores defendem, então, que devem ser fomentados: (i) o fortalecimento da gestão ambiental municipal, já que o município encontra-se no centro das atenções políticas do Ministério do Meio Ambiente (M.M.A).; (ii) os pactos federativos entre órgãos das três instâncias, bem como comissões tripartites entre os entes federados, para que haja uma atuação articulada.

No tocante aos instrumentos de política e de gestão ambiental pública previstos na legislação ambiental brasileira, Magrini (2007) relaciona aqueles principais. São eles: (i) os padrões de qualidade ambiental; (ii) o zoneamento ambiental; (iii) o sistema de unidades de conservação[90]; (iv) o licenciamento ambiental; (v) a avaliação de impacto ambiental; (vi) a auditoria ambiental; (vii) o gerenciamento costeiro e (viii) o gerenciamento de recursos hídricos. Nossa avaliação, baseada nos estudos já desenvolvidos, aponta para uma clara influência da experiência norte-americana[91], calcada na inclusão dos pareceres de caráter técnico-científico aos trâmites legais – através da elaboração de padrões, indicadores, parâmetros de uso e ocupação, auditoria, estudos e relatórios - como forma de legitimação de ações. Outro aspecto similar reside na determinação de áreas de caráter distintivo, sob o ponto de vista ambiental, às quais são associadas restrições de uso e

[90] Em 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi aprovado como lei (BRASIL, 2000). Esse sistema é constituído por um conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

[91] Machado (2005) aponta que o estudo de impacto ambiental, por exemplo, tem origem no Direito Norte-americano que, a partir de 1969 passou a exigir a elaboração de um relatório apresentado juntamente com projetos de obras do governo federal, que pudessem causar algum impacto ao meio ambiente.

ocupação[92]. Nesse último caso, o princípio regulador é o mesmo do zoneamento modernista. Dessa maneira, há o desenrolar da mesma dinâmica que pressiona as áreas ambientalmente frágeis nas cidades, atraindo as populações mais carentes, tal como discutimos na seção anterior[93].

Em um país como o Brasil, aonde não há uma ampla apropriação da lei, nem uma participação efetiva dos diversos atores sociais na defesa de seus interesses, nos parece que esta ênfase legal-instrumental restringe a utilização dos meios legais à atuação de atores privilegiados. Essa ênfase também contribuiria para a inércia burocrática já citada anteriormente. O conhecimento técnico-científico, tido como saber neutro - quando na verdade não o é - serviria usualmente como legitimador de interesses particulares. Percebe-se que muitos desses estudos são elaborados às expensas da parte interventora, restando ao poder público ou à sociedade civil organizada pouco espaço de manobra a fim de defender interesses outros e/ou coletivos[94].

No caso Americano, a mobilização da sociedade, evidenciada através das ações ganhas nos tribunais, abriu amplos precedentes, o que fomentou os processos de tecnificação dos riscos tecnológicos e ambientais, como já visto anteriormente. Essa distinção explicita um aspecto fundamental entre os sistemas jurídicos e sociais americano e brasileiro. O ordenamento calcado na jurisprudência permite que uma sociedade mais atuante escreva suas leis, à medida que as demandas provenientes dela sejam reconhecidas através do conflito de interesses.

Cunha e Coelho (2001, pg. 75) avaliam que mais recentemente no âmbito das políticas ambientais há o predomínio de duas posturas: (i) uma de caráter predominantemente regulatório, calcada numa visão instrumental e reformista dos mecanismos de regulação e uso dos recursos naturais; e (ii) outra fundamentalmente estruturadora, baseadas em princípios conservacionistas de proteção da natureza, que adotam noções de co-manejo e gestão participativa.

---

[92] Gostaríamos de salientar que, no caso deste trabalho, o foco não recai na discussão acerca dos parâmetros de restrição que foram estabelecidos para as unidades de conservação, mas no questionamento acerca de certas implicações sócio-espaciais quando da adoção dessa prática.

[93] Para uma discussão sobre ocupações humanas em unidades de conservação, ver Anderson e Moreira (1996)

[94] Um caso bastante ilustrativo é a normatização que rege as atribuições do estudo e do relatório de impacto ambiental por ocasião do pedido de licenciamento ambiental (Resolução CONAMA n. 237/97). O EIA-RIMA fica à cargo da parte proponente, não havendo impedimento para que a mesma equipe técnica que realiza determinado projeto, programa, plano ou política, também seja executora do EIA-RIMA. Caso o parecer do processo seja favorável, fica condicionada a aprovação da proposta por parte do poder público. Caso o parecer seja desfavorável, ainda assim, há a possibilidade de aprovação da proposta.

O caráter simplesmente regulatório nos parece problemático, pois obscurece os atores sociais envolvidos na vivência cotidiana do meio ambiente, bem como o processo político existente nos conflitos ambientais.

Alguns autores, como Moraes (2004), defendem que mesmo as áreas de proteção ambiental oferecem oportunidades para o desenvolvimento de experiências de gestão participativa, as quais possam, pelo fortalecimento de mecanismos de participação e envolvimento das populações quer dentro quer no entorno dessas unidades, promover a proteção à biodiversidade e o desenvolvimento não predatório. Essas possibilidades nos parecem interessantes, desde que nos lembremos que uma questão essencial reside na qualidade do processo sócio-político que ocorre na gestão das propostas territoriais. Consideramos de extrema relevância o fortalecimento de práticas de participação e gestão territorial de base local que sejam capazes de articulação e ação em diferentes escalas, meios e esferas, bem como a compreensão das possibilidades de conjugação dos interesses sociais com os ambientais.

Finalmente, há a assunção do princípio punitivo, cujo caráter se dá pelo estabelecimento de cobrança econômica, o chamado "poluidor pagador". Esse aspecto, por um lado, rendeu menções positivas quando foi incorporado à lei. Por outro lado, explicita a noção da natureza como mercadoria, agora não mais considerada como uma externalidade do modo de produção. Alguns estudos no campo da economia ecológica têm procurado estabelecer o quanto vale o meio ambiente, a fim de estipular valores compensatórios nos processos legais.

Todavia, pensamos que a tarefa de quantificar algo que tem interpretações tão amplas não pode ser encarada como objeto de uma ciência exata, pois as interpretações e recortes de análise serão sempre arbitrários. A incorporação de variáveis qualitativas exige um debate mais complexo, profundo e democrático. Uma avaliação atual nos aponta para o questionamento da efetividade desse princípio, já que não há no país uma prática consistente de fiscalização, mobilização e cobrança da sociedade e dos órgãos competentes contra os prejuízos sócio-ambientais causados pelas elites locais e as grandes corporações. Ao nosso ver, a pressão provocada pela ação conjunta desses grupos privilegiados, direta ou indiretamente, consiste num dos principais geradores dos impactos sócio-ambientais que tanto desafiam as reflexões no campo do planejamento urbano e regional no país.

Para as grandes corporações, quando e se uma penalidade é eventualmente imposta, o valor a ser pago lhes é irrisório, tornando-se uma permissão para que as mesmas práticas predatórias continuem sendo realizadas[95].

O efeito desejável que o princípio do poluidor pagador deveria exercer seria a mudança dos padrões de ação por parte de agentes interventores que causam impactos sócio-ambientais, de maneira a tornar-se um vetor de força no restabelecimento das relações de poder. Ou seja, a aplicação do principio punitivo deveria provocar uma mudança pró-ativa no sentido de orientar práticas menos predatórias, minimizar impactos sócio-ambientais, além de ser mais uma "arma" da sociedade na defesa dos direitos coletivos e difusos. Todavia, não é essa situação que presenciamos atualmente. Ações em defesa dos direitos coletivos e difusos ficam restritas aos Ministérios Públicos, que têm exercido importante papel na defesa dos interesses coletivos, embora o volume de demandas exceda os esforços dos envolvidos.

Ademais, há estudos como o de Fuks (1996) que apontam para o número inexpressivo de ações judiciais em prol do meio ambiente movidas por setores da sociedade civil. O autor (FUKS, 1996, pg. 210) conclui que o sentido universal, ao qual os interesses difusos se associam na teoria, não se realiza na prática judicial, pois ele avalia que a sociedade civil ainda encontra-se passiva diante dos interesses coletivos. Segundo ele, quando há mobilização, em geral, a participação revela a existência de interesses particulares, além do fato dessas manifestações não estarem distribuídas de forma homogênea pelos diversos grupos sociais, pois surge em número mais expressivo nas camadas médias e altas.

Apesar do estudo do autor ter sido realizado há mais de uma década atrás e ter se restringido ao estado do Rio de Janeiro e de não dispormos de outra avaliação mais recente, o que gostaríamos de salientar é que num país como o Brasil, que ainda não conseguiu atingir a condição de satisfazer as necessidades básicas da maioria de sua população, é compreensível que as iniciativas de mobilização em prol de interesses difusos - tal como o meio ambiente – não surjam como uma prioridade para essa maioria excluída. Com isso não queremos dizer que defendemos que as ações em prol do meio ambiente devam ocorrer somente depois que aspectos como moradia, saúde, educação, saneamento dentre outros tenham sido providenciados de modo generalizado. Essa visão que

[95] Quando nos referimos as práticas predatórias queremos dizer ações que causam impacto social e ambiental, já que temos visto que no Brasil, essas duas questões estão imbricadas, devido à maneira como o modo de produção capitalista tem sido incorporado historicamente pela sociedade e o território, bem como pelo papel que o país tem exercido na dinâmica econômica global.

hierarquiza a necessidade de provisão de melhorias às camadas mais pobres afirma a dicotomia no tratamento das questões urbanas e ambientais, além de induzir à elitização do meio ambiente. Devido às condições que encontramos no país acreditamos que a articulação das questões sociais, urbanas e ambientais seja imperativa[96].

Tendo em conta os argumentos dispostos e o panorama que se descortina, atualmente, pensamos que a legislação ambiental brasileira acaba por não se efetivar como política, de fato, tal como preconiza. A análise dos princípios e dos conteúdos que perfazem as leis ambientais federais também nos leva à consideração de que há neles elementos que sugerem um momento de transição de paradigmas. Reconhecemos nesse conjunto de leis tanto posturas mais tradicionais, características de formas de regulação mais centralizadoras e instrumentais, assim como novas orientações calcadas nas noções de descentralização, participação e co-gestão.

A exigência e o cumprimento de aspectos instrumentais nas leis de caráter reformista – como a preparação de relatórios técnicos de impacto ambiental, por exemplo – têm na melhor das hipóteses oportunizado algumas compensações, que no cômputo geral acabam sendo paliativas, pois seus efeitos operam de modo fragmentado ainda pouco contribuindo para a elaboração de propostas sinérgicas.

Por outro lado, as iniciativas que se orientam aos novos paradigmas, apesar de ainda ocorrerem de modo pontual, descontínuo e não sistemático, são extremamente importantes para que haja o acúmulo de experiências que aos poucos contribuirão para transformações estruturais. Atualmente, como a mobilização, a articulação e a atuação pró-ativa de organizações representativas da sociedade civil ainda não ocorrem de modo efetivo, mudanças mais significativas no tocante à reorientação de propostas de desenvolvimento estruturadas sob bases sócio-ambientais ainda não surgem de modo evidente.

3.2.2.2 Legislação urbana

No âmbito urbano, atualmente, o Estatuto da Cidade[97] (BRASIL, 2001) é considerado como a principal legislação no campo da política urbana. O entendimento desse conjunto de leis reside em seu cunho redistributivo, no que se refere à equalização

---

[96] Citamos como um exemplo de articulação dessas questões as novas discussões sobre projetos de habitação de interesse social que visam aliar qualidade construtiva, minimização de custos, boa inserção urbana, boa densidade urbana, além da qualidade ambiental através dos espaços livres públicos nesses assentamentos.
[97] Lei Federal, nº 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira.

das benesses do desenvolvimento urbano. Tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Vimos anteriormente como a lógica capitalista de produção do solo urbano gera benefícios para quem detém o monopólio desses meios de produção e como a interpretação desse processo influenciou a formulação teórico-conceitual que forneceram bases para essa proposta. O intuito do Estatuto da Cidade é o de ampliar a oferta de solo urbanizado, de modo que uma parcela maior da população possa ter acesso ao mercado de terras, coibindo também as dinâmicas especulativas. Anteriormente à sua aprovação, a principal normatização no âmbito urbano era a lei 6.766/79 que dispunha sobre o parcelamento do solo (BRASIL, 1979).

Os debates acerca do Estatuto da Cidade têm suas origens no Movimento Nacional da Reforma Urbana, ocorrido por ocasião da constituinte de 1987 e 1988. O movimento tinha como objetivo incluir o direito à cidade e à função social da propriedade na Constituição, expresso na proposta de emenda popular que visava à inserção de capítulo sobre política urbana (artigos 182 e 183 da C.F.).

Este movimento se constituiu por meio de associações tecnocorporativistas, como os sindicatos de engenheiros e arquitetos, entidades de assessoria a movimentos populares, como a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), ou o Instituto PÓLlS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), bem como entidades representativas de movimentos populares, além de representantes das alas progressistas da Igreja (RIBEIRO; CARDOSO, 1996). Procurava-se disseminar idéias de desenvolvimento urbano que exigissem o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social nas cidades brasileiras.

Na virada da década de 1990, o projeto de lei 5788/90, contendo as propostas do movimento nacional para orientar o capítulo sobre política urbana, foi apresentado ao Senado. Porém, somente depois de dez anos, em 2001, mediante articulação de vários partidos políticos e enfrentamento de diversos outros interesses, foi comemorada a promulgação da lei, conhecida como Estatuto da Cidade.

Todavia, junto ao entusiasmo provocado pelas perspectivas que a aprovação da lei trazia, algumas avaliações mais críticas alertavam também para a concomitância da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentava a administração pública para que não gerasse prejuízo. Se por um lado, essa legislação procura coibir o mau uso do dinheiro público, por outro lado, também contempla a noção de cidade como empresa geradora de receita e lucro para o poder público.

Dentre as perspectivas que se colocavam à época da aprovação do Estatuto da Cidade, podemos citar: (i) o estabelecimento de princípios que caracterizam a função social da cidade e da propriedade privada, fornecendo a eles legalidade operativa e consistência de política pública; (ii) a indicação de instrumentos, os quais devem ser aplicados com o intuito de controlar a especulação imobiliária e prever limites para o interesse privado; (iii) a possibilidade de ação sobre as causas dos problemas urbanos[98], de modo a democratizar o mercado de terras e promover a inclusão social[99]; (iv) o reconhecimento da prática da gestão urbana que privilegie a participação popular e a discussão democrática dos rumos do desenvolvimento e do ordenamento territorial; e (v) a possibilidade de aplicação de sanções, no caso do não cumprimento dos princípios estabelecidos pela lei.

O conteúdo do Estatuto da Cidade divide-se em cinco capítulos, os quais tratam: (i) dos objetivos e diretrizes[100]; (ii) dos instrumentos para a consecução das diretrizes; (iii) do plano diretor; (iv) da gestão democrática da cidade; e (v) das disposições gerais.

Os instrumentos propostos são: (i) *os de controle urbanístico* (parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em título da dívida pública; transferência do direito de construir; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; direito de preempção); (ii) *os de regularização fundiária* (usucapião especial em áreas privadas; concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas[101]; zonas especiais de interesse social – ZEIS); (iii) *os de gestão urbana participativa* (plano diretor; estudo de impacto de vizinhança – EIV; meios de mobilização e participação[102]).

As penalidades e sanções previstas pela lei podem ocorrer através da alegação de inconstitucionalidade e de improbidade administrativa. Há, também, a possibilidade de ação, por parte da sociedade civil, através de: ação civil pública; ação popular; e mandado de segurança coletivo.

Realizando um paralelo com as discussões já realizadas, pensamos que há características fundamentais também presentes na legislação urbana que coincidem com a

---

[98] Notadamente, a dinâmica de produção capitalista do solo urbano, já explicitada anteriormente neste trabalho.

[99] Entendida como possibilidade de acessar o mercado de terras e os benefícios do solo urbanizado.

[100] Dentre as diretrizes, há: o direito à cidade e à moradia; a gestão democrática; a função social da propriedade; e a cidade sustentável (BRASIL, 2001).

[101] Aprovado mediante Medida Provisória 2220/01.

[102] Viabilizados através de: conselhos e conferências de desenvolvimento urbano; gestão orçamentária participativa; debates e audiências públicas; gestão participativa metropolitana; órgãos colegiados; plebiscito; referendo; e iniciativa popular de lei (BRASIL, 2001).

legislação ambiental. A ênfase municipalista continua presente, à medida que todo aparato instrumental previsto pela lei federal é articulado no plano diretor, o qual deve ser realizado através de processo participativo e pensando-se a realidade de cada município.

Continua havendo forte ênfase nos aspectos instrumentais, regulatórios e reformistas, que no caso urbano, estão claramente expressos naqueles orientados ao mecanismos de controle urbanístico. Faz-se interessante salientar que muitos desses instrumentos já vinham sendo aplicados em diversos municípios, mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Tal como no caso ambiental, tais instrumentos são geralmente apropriados por técnicos e profissionais especializados no campo urbanístico e por agentes ligados ao interesse privado do ramo imobiliário. A apreensão acerca das implicações que os parâmetros de uso e ocupação do solo têm sobre o mercado de terras e, consequentemente, sobre o acesso à cidade urbanizada, não perfaz um conhecimento de fácil assimilação pela sociedade em geral, situação evidenciada no caso do processo de revisão do plano diretor de Chapecó (2003), como poderá ser verificado mais adiante.

Já se avaliava à época da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 que, se apreendidos de forma fragmentada, lei e instrumentos poderiam favorecer em demasia os interesses comerciais de investidores privados, de maneira a operar contra os princípios estabelecidos. Chamamos atenção, novamente, para o fato de que os instrumentos de controle urbanístico citados na lei continuam fundamentados no mesmo paradigma do zoneamento modernista, ou seja, na determinação do ordenamento territorial através de parâmetros de uso e ocupação que acabam por determinar o valor e o preço da terra urbana.

A intenção que orienta a discriminação daquele conjunto de instrumentos reside na aposta que mediante maior oferta de imóveis no mercado de terras[103] haverá baixa de preços, tornando esse mercado mais acessível a camadas dele excluídas anteriormente. A utilização desses instrumentos também visa o aumento das receitas públicas, a fim de que projetos de interesse coletivo sejam efetivados. Todavia, para que esse cenário possa realizar-se, torna-se fundamental a apropriação dos instrumentos por parte das comunidades interessadas e da sociedade em geral, além de uma ótima condução do processo de gestão participativa por parte do poder público. No tocante à atuação do poder público, também vemos a necessidade de bom preparo técnico, administrativo e político

[103] Todos os instrumentos de controle urbanístico visam incentivar a inserção de propriedades imobiliárias no mercado de terras, de maneira a tornar menos vantajosa a costumeira espera pela valorização, ou a especulação imobiliária.

para que projetos especiais de interesse coletivo sejam formulados e implementados de maneira eficiente e transparente. É necessário destacar que a baixa de preços pela concorrência talvez não ocorra da maneira esperada, pois os interesses corporativistas dos empreendedores imobiliários muitas vezes assumem os acordos de cartéis, mantendo a alta geral dos preços, mesmo que haja reserva de imóveis.

Deve haver, portanto, boa articulação e equilíbrio entre: (i) a gestão participativa, de onde emanariam as demandas coletivas da sociedade[104], sobretudo aquelas dos inúmeros grupos comumente desfavorecidos; (ii) a administração pública transparente e eficiente na condução dos interesses coletivos; e (iii) os interesses dos agentes produtivos.

Pensamos que se não houver preponderância das duas primeiras esferas sobre a terceira há o grande risco de que não haja mudança significativa nas problemáticas urbano-ambientais brasileiras, ficando os princípios inscritos na lei não só inoperantes, como poderão contribuir para proliferar o que o Estatuto da Cidade mais tenta combater. Como todo o aparato instrumental é articulado no plano diretor, a qualidade de seu processo de realização e/ou reelaboração torna-se elemento-chave das mudanças propostas. O caso de Chapecó, discutido no próximo capítulo, ilustrará essa afirmação.

Se o processo participativo ficar limitado a grupos privilegiados da sociedade, notadamente os incorporadores imobiliários, seu corporativismo não permitirá maior acessibilidade ao mercado de terras, nem redução dos preços do solo urbanizado. Ao contrário, os instrumentos de controle urbanístico somente facilitarão e trarão sobre-ganho a esses agentes, tal como sempre ocorreu. Lembramos, ainda, que não há e nunca houve no país uma política urbana consistente e articulada que viabilize um planejamento territorial voltado para o atendimento do conjunto das especificidades nacionais. Assim, a possibilidade de oferecimento de solo urbanizado e habitação de qualidade, ou de maneira mais abrangente, um meio ambiente urbano qualificado, por parte de agentes produtivos, fica dificultado, mesmo que haja interesse do empreendedor privado em oferecer esses produtos com qualidade, menor custo e, eventualmente, taxas menores de lucro. Neste sentido, Mata (2004, pg. 117) sugere a alteração da forma de financiamento da urbanização, segundo o exemplo do programa do *Urbanizador Social* desenvolvido pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre (PMPA, 2007), o qual procura estimular o repasse do abatimento dos custos imediatos da urbanização ao consumidor final, de forma a baratear o acesso ao solo urbanizado.

---

[104] Tal como a defesa: por áreas de uso público qualificadas, um meio ambiente urbano saudável, um mercado de terras acessível, projetos especiais de interesse coletivo, etc.

Pensamos que em casos como o mencionado acima, quando o poder público atua de maneira a desenvolver e implementar políticas que visem o interesse coletivo e uma melhor articulação de interesses entre diversos setores da sociedade, há alguma possibilidade de caminhar em direção ao cumprimento dos princípios estabelecidos na lei. Uma vez que o processo de produção do solo urbano seja mais barato e o mercado de terras mais acessível e sem perda de qualidade, talvez o corporativismo de agentes imobiliários possa ser pouco a pouco atenuado.

Por isto, argumentamos que também se faz necessária uma atuação política transparente. O poder público deve ser capaz não só de equilibrar os diversos interesses presentes no jogo de forças existente na cidade, mas acima de tudo de defender os interesses coletivos de forma clara. Por exemplo, a não destinação dos recursos provenientes da negociação do aumento do potencial construtivo (outorga onerosa do direito de construir) para ações de interesse público, caracteriza uma atuação equivocada e obscura na condução das matérias coletivas.

Os instrumentos de regularização fundiária têm como objetivo a adoção de padrões mais flexíveis de urbanização que permitam a reivindicação de infra-estruturas e serviços necessários ao melhoramento das condições de vida dos assentamentos tidos como irregulares. Tal iniciativa deve partir da própria comunidade, porém, como dito em outra ocasião, há que se tomar cuidado com a assunção de que a "cidade formal" seja a resposta aos problemas urbanos brasileiros, pois haverá, neste caso, grande risco de que estas áreas regularizadas simplesmente sejam incorporadas ao mercado de terras. Se este último não for submetido a algum tipo de mecanismo de controle é provável que a regularização induza à valorização e, consequentemente, leve ao aumento dos preços e tributações, de maneira que as populações mais carentes acabarão sendo expulsas dessas áreas, tendo que procurar outras localizações em piores condições. Longe de erradicar o problema, essa situação somente irá agravá-lo.

Outro aspecto concernente aos instrumentos de regularização fundiária diz respeito à colisão com a legislação ambiental[105] que dispõe sobre as áreas de preservação permanente (BRASIL, 1965). Segundo diversos autores (MATA, 2004) (COUTINHO, 2004), esse seria um dos conflitos mais evidentes entre as duas legislações. Tal embate tem oposto ambientalistas e defensores do Estatuto da Cidade, mediante discursos e contra-

[105] Uma vez que muitos dos assentamentos precários passíveis de regularização acabam incidindo em locais considerados como áreas de preservação permanente devido à dinâmica que explicitamos no item 1.3 deste trabalho. Assim, há a colisão de direitos decorrente do conflito entre a legislação urbana e ambiental.

discursos que se fundamentam sob diversas ideologias e argumentações. Em geral, nota-se o reforço às dicotomias que opõem "natureza x sociedade", já discutidas aqui. Mesmo que consideremos salutar a existência de diversidade e a manifestação de diversos interesses e noções surgidas da sociedade, cremos que nesse caso há a necessidade de articulações mais profícuas, para que haja avanços mais significativos nos conflitos urbano-ambientais. O reforço a posturas dicotômicas e apoiadas na lei como solução *per si* traz o risco da inércia no tocante ao enfrentamento real desses problemas.

A saída para este conflito foi encaminhada através de uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 2006) que abre a possibilidade de ocupação ou realização de atividades em APP's segundo a determinação de casos excepcionais - de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental - possibilitando a supressão de vegetação nessas áreas. Esse processo de debate foi bastante acirrado e redundou na resolução nº 369 do CONAMA no ano de 2006. No tocante às APP's em áreas urbanas e à aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, no caso dos assentamentos precários em áreas de preservação permanente, ficou determinado que a regularização pode se realizada, caso existam no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: (i) malha viária; (ii) captação de águas pluviais; (iii) esgotamento sanitário; (iv) coleta de resíduos sólidos; (v) rede de abastecimento de água; e/ou (vi) rede de distribuição de energia; além de alguns outros requisitos[106].

A determinação sobre os casos que se aplicam ou não e como, à resolução do CONAMA, é também remetida à instância municipal. A avaliação dos ambientalistas com relação às perspectivas que a resolução possibilita tem sido, em geral, pessimista. Seus argumentos consideram que a aprovação da resolução consiste em um retrocesso, tendo em vista a situação corrente das A.P.P's em áreas urbanas, no atual cenário brasileiro, e já abordadas aqui anteriormente (ver anexo A deste documento). Por outro lado, defensores da política urbana baseada nos princípios do Estatuto da Cidade procuraram defender as medidas (ver anexo B deste documento).

---

[106] Dentre os outros requisitos, determina-se que só poderão ser regularizadas as ocupações consolidadas antes de 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto das Cidades), que sejam de baixa renda, predominantemente residenciais, com densidade demográfica maior que 50 habitantes por hectare e com pelo menos três itens de infra-estrutura mínima, como rede de água, energia, esgoto, coleta de lixo e malha viária. Com relação à dimensão da faixa de APP na área urbana as ocupações devem continuar a manter a distância mínima de 15 metros de rios, lagoas e outros corpos d água, mas nos casos excepcionais a faixa poderá ser reduzida até zero, dependendo do caso.

Em parte, concordamos com a visão temerosa acerca dos processos de conformação urbana que se dão no cotidiano de nossas cidades. Por outro lado, cremos não poder limitar-nos a um falso dilema, supostamente sem saída, como se não houvesse como construir outros possíveis históricos. Tal como se estivéssemos fadados a escolher a salvação da natureza em detrimento da sociedade, ou vice-versa, como opções excludentes. Consideramos a resolução do CONAMA como uma forma de enfrentamento de um dos mais graves e recorrentes problemas urbano-ambientais das cidades brasileiras – ocupação de populações carentes em áreas ambientalmente frágeis - pois há na base dessa nova lei o reconhecimento de conflitos que ocorrem na realidade concreta. Interpretamos que o conteúdo da resolução do CONAMA coloca o desafio imperativo do desenvolvimento de uma cultura participativa para a realização de projetos, planos e políticas que realmente venham ao encontro dos interesses coletivos, de maneira transparente e a partir da articulação entre diversos âmbitos da sociedade. Essa articulação também deve refletir-se na sinergia entre as questões urbanas e ambientais, freqüentemente tidas como esferas separadas e auto-excludentes.

Isto nos remete aos instrumentos de gestão territorial participativa, os quais consideramos de fundamental importância. Todo e qualquer instrumento ou técnica deve remeter-se aos processos que buscam o exercício da prática democrática. Somente nessa arena será possível uma transformação das relações de poder capazes de colocar em marcha os diversos princípios inscritos na lei federal. Como nos afirma Lassale (1985, pg. 67),

> os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar.

3.3 PROBLEMÁTICA URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL

O termo *socioambiental* é um verbete que ainda não figura em dicionários de língua portuguesa, todavia, tem sido freqüentemente utilizado em diversos meios (institucionais, acadêmicos, nos meios de comunicação de massa, dentre outros). Esse neologismo associa

os sentidos das palavras *social* e *ambiental,* e não possui uma larga utilização em outros países. Acreditamos que no Brasil essa não é associação fortuita, já que aqui, os problemas urbanos andam *pari passu* com os problemas ambientais. Mas apesar de estarem intimamente relacionados, os conflitos urbano-ambientais em geral dividem opiniões. É freqüente o embate que reforça a noção de que a fonte dos problemas ambientais seja a cidade *per si*. Assim como a idéia de que o desenvolvimento urbano e econômico seja incompatível com a valorização do meio ambiente.

O exame das trajetórias que marcaram o processo de urbanização e, por outro lado, da defesa do meio ambiente no país nos mostrou que raramente as duas questões têm sido pensadas ou tratadas de modo convergente - sobretudo quando estão associadas aos debates acerca do desenvolvimento - mesmo que o cotidiano vivenciado no território brasileiro freqüentemente evidencie problemas onde ambos aspectos estão imbricados. Não raro presenciamos episódios onde grupos inseridos em uma ou outra causa entram em embate, como se houvesse um dilema impossível de conciliar entre os dois temas.

No âmbito das políticas públicas, a questão urbana somente começou a ser considerada como um aspecto das políticas de desenvolvimento a partir da década de 1980, quando a explosão das cidades já evidenciava o alastramento dos problemas urbano-ambientais. No caso da questão ambiental, apesar de seu debate ter sido popularizado a partir dos anos 1990, propostas de desenvolvimento sócio-econômico que consideram a minimização dos impactos sócio-ambientais ainda encontram-se em fase de maturação.

Até o momento neste trabalho, procuramos expor nossa compreensão de como e porque esses problemas têm sido gerados, assim como nossa postura com relação ao enfrentamento desta situação. Dentre diversas reflexões e maneiras de compreender tais questões, percebemos que aquelas que privilegiam uma abordagem sócio-histórica e dialógica trazem pertinentes subsídios à compreensão da problemática urbano-ambiental no país.

Ao explicar alguns processos que influíram para a conformação da condição nacional, as interpretações dialógicas também revelam pistas e inquietações que nos permitem sugerir alguns caminhos para lidar com essa problemática. Acreditamos que essas formas de enfrentamento devem corroborar para mudanças gradativas no jogo de forças que move o território, a partir de práticas que venham alterar estruturas e relações de poder vigentes em favor dos interesses coletivos.

Por meio do estudo realizado, compreendemos que os problemas urbano-ambientais são gerados e perpetuados, em um ciclo vicioso, por conta da lógica de (re)produção das

relações capitalistas. Ou seja, os problemas urbanos e ambientais possuem uma mesma gênese. Não seria fortuito o fato dos problemas urbano-ambientais de hoje, serem praticamente os mesmos das cidades fruto da Revolução Industrial e da consolidação do modo de produção capitalista, mesmo tendo havido avanços técnicos e científicos desde então. Ademais, a condição subalterna que tem marcado a inserção do país nas dinâmicas do mercado global tem aprofundado ainda mais os problemas urbano-ambientais, além de dificultar ações de planejamento urbano que visem o enfrentamento destas questões.

A retirada do Estado da arbitragem entre capital e trabalho e a circulação dos fluxos financeiros tem propiciado a crescente fragilidade das esferas locais, que ficam à mercê dos interesses corporativos. A busca por vantagens competitivas e pela abertura de mercado causa grande instabilidade do território, provocando impactos sócio-ambientais de difícil acompanhamento pelas políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial equânime e socialmente justo.

Reconhecemos que esta situação não é exclusividade do caso brasileiro, pois também ocorre em outras realidades, sobretudo em países pobres, enquanto em países ricos sua existência ocorre em intensidade e sob características diferentes. Nos países pobres, o agravante é que muitas das condições básicas de vida - como alimentação, moradia, saneamento, saúde, educação e trabalho - ainda são privilégios de minorias. Esses requisitos essenciais não atendidos expressam-se no agravamento dos problemas presentes no cotidiano e no território. A dimensão e a complexidade do desafio urbano-ambiental que se configura atualmente reforça, a nosso ver, a necessidade da reflexão e do tratamento integrado e convergente dos problemas urbano-ambientais, sem que haja a preponderância de um tema sobre o outro.

A distinção dos problemas ambientais entre países ricos e pobres se deve, dentre outros fatores, ao movimento de exportação de males ambientais (tal como matrizes poluidoras) aos países pobres. Aos países ricos e, mais especificamente, a algumas cidades globais reserva-se o papel de receptores do capital acumulado pelas corporações transnacionais. Sob um espectro de análise macro, lembramos que a associação de interesses entre elites nacionais com agentes de produção hegemônicos, sob a lógica do modo de produção capitalista, tem fragilizado e agravado tal situação. Outra decorrência desta associação entre atores privilegiados, na trajetória brasileira, é a fragilidade das instâncias e práticas participativas, aliada à também constante inconsistência de políticas públicas orientadas ao ordenamento territorial equilibrado e construídas sobre bases democráticas.

No tocante às especificidades que marcaram a trajetória sócio-histórica dos processos urbano-ambientais do país, observamos que no período do Brasil Colonial o caráter econômico e político da relação com Portugal não favoreceu o desenvolvimento do sistema urbano no país e muito menos o uso adequado dos recursos naturais que aqui abundavam. As atividades produtivas eram orientadas quase que exclusivamente para o mercado externo, o que propiciou a agressividade na utilização predatória da natureza, bem como pouquíssimos estímulos ao desenvolvimento de núcleos e redes urbanas. As visões críticas sobre essa forma de ocupação pouco estratégica no aspecto sócio-ambiental eram raras. Ao passo que as menções laudatórias à natureza eram numerosas, elaboradas como uma espécie de *marketing* colonial para atrair olhares para as mercadorias potenciais que aqui existiam.

Durante o Império, a vinda da família real e da corte portuguesa trouxe alguma modificação pontual para os poucos núcleos aqui existentes, enquanto a exploração econômica da natureza andava a passos largos. Uma dissidência da elite nacional, formada por intelectuais como José Bonifácio, Alberto Torres, dentre outros, formulou projetos alternativos de nação que apesar de um tanto confusos, em termos ideológicos, abarcavam uma visão territorial na busca pelo desenvolvimento social e econômico, prevendo uma utilização mais estratégica e ponderada dos recursos naturais. Mesmo que a possibilidade de desenvolvimento urbano não fosse uma opção para a maior parte desses pensadores, consideramos que a questão do território estava sendo pensada, ao menos em essência.

Porém, aquela foi uma proposta não lograda. O projeto desenvolvimentista de base industrial foi reinante por muitas décadas. Com o final da Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma mudança de ênfase para os nexos econômicos que passaram a orientar o crescimento urbano, já que antes as funções administrativas preponderavam nas cidades. A negação da cidade e da questão urbana, como possibilidade para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico do país, resultou em uma postura anti-urbana que esteve presente aproximadamente até meados do século XX. Porém, foi somente a partir da década de 1980 que a cidade passou a ser tratada como parte da política de desenvolvimento.

Todavia, foi justamente entre 1940 e 1980 que ocorreu o expressivo crescimento urbano no país, de modo que as cidades passaram a abrigar a maior parte da população brasileira. O rápido crescimento urbano e a falta de políticas consistentes que orientassem um crescimento urbano mais equilibrado, à medida que ele acontecia e não *a psteriori.* contribuíram para a geração de diversos problemas de caráter sócio-ambiental no território.

Avaliações críticas, do planejamento urbano e dos planos diretores realizados de modo geral antes de 1980, apontam para a ineficiência daqueles planos quanto à efetivação de um ordenamento territorial mais equilibrado e socialmente justo.

No âmbito regional, houve no mesmo período a preocupação de promover a modernização e o crescimento econômico para a unificação do território, a partir de programas e investimentos pelo interior do país, que seguiram o mesmo padrão de ocupação territorial calcado na incorporação das relações capitalistas de produção, no beneficiamento das classes dominantes e na desconsideração dos impactos sócio-ambientais, disseminando os problemas urbano-ambientais pelo território nacional.

A partir da década de 1980 surgiram várias concepções, tendo em vista o estabelecimento de parâmetros possíveis para a intervenção sobre o urbano, as quais tiveram que lidar com uma condição urbana bastante avançada em termos de proliferação dos problemas urbano-ambientais.

Todavia, nenhum destes padrões elegia a problemática ambiental como questão de vulto em suas propostas. Isso se deve, em parte, ao fato de que as preocupações com o meio ambiente tiveram pouca expressividade entre 1940 e 1980, no âmbito governamental e das políticas públicas. Em geral, as medidas em prol do meio ambiente tiveram um caráter pró-forma, a fim de cumprir exigências de órgãos de financiamento estrangeiros. O meio ambiente não figurava como preocupação nem do grupo que defendia o desenvolvimentismo, nem daqueles que o criticavam.

Foi somente com o início do arrefecimento dos projetos desenvolvimentistas, a crise inflacionária, a transição democrática pós-ditadura no país, na década de 1980, que debates acerca da proteção à natureza começaram a se estruturar. Interessante lembrar que os grupos que originaram os movimentos ambientalistas surgiram dos movimentos sociais urbanos. Mesmo que as reivindicações tivessem um caráter mais pontual, essa relação propiciou um momento para a percepção integrada dos problemas urbano-ambientais no país. Ao que parece, tendo em consideração nossas fontes de pesquisa, infelizmente essa articulação inicial não prosseguiu de modo evidente nos anos subseqüentes.

A partir de 1990, iniciou-se a abertura macro-econômica e a desregulamentação do Estado Nacional. Por outro lado, a transição entre as décadas de 1980 e 1990 foi marcada por eventos interessantes, em termos de amadurecimento democrático no país. Os movimentos ambientalistas tiveram um crescimento expressivo nesse período, quando houve também uma influência mais intensa dos debates ambientais internacionais,

oportunizados principalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.

A Constituição Federal de 1988 e o processo de debate que a antecedeu constituíram momentos significativos para as questões urbana e ambiental no país. A breve discussão acerca das similitudes e embates entre as legislações urbana e ambiental associadas à C.F., nos levou a perceber semelhanças com relação às dinâmicas que têm pautado ambas, bem como alguns avanços e limites dos processos realizados até então, como por exemplo:

(i) a influência da volta dos exilados políticos para o incremento dos debates da Constituinte;

(ii) o privilégio do âmbito normativo como meio de ação para a consecução das reivindicações desses grupos;

(iii) a ênfase municipalista;

(iv) a co-existência de instrumentos regulatórios/reformistas e de propostas de co-gestão participativa;

(v) a atual insipiência dos processos de participação para a realização dos princípios democráticos nas práticas de gestão;

(vi) a falta de preparo técnico e de recursos humanos, a existência de materiais deficitários e de orçamento reduzido nas estruturas institucionais das três esferas (nacionais, estaduais e municipais), que pouco se articulam;

(vii) o baixo poder de implementação e capilaridade das pretendidas políticas nas dinâmicas do cotidiano e na sociedade de forma generalizada.

O que apontamos acima como item (ii), ao nosso ver, está relacionado à existência de uma lacuna histórica, referente às políticas públicas de fato, a qual tem querido ser suplantada nas últimas décadas através de uma considerável orientação aos meios legais e normativos. Reconhecemos nessa orientação jurídica influências de modelos estrangeiros, provavelmente trazidas pelos exilados para o processo da Constituinte – item (i). No caso urbano, cremos que a experiência dos estudos franceses faz-se presente e, no caso ambiental, há influência do direito americano[107]. Esse espelhamento de estruturas e modelos jurídicos estrangeiros carece, a nosso ver, de uma contextualização face à

[107] Para uma abordagem acerca das diferenças entre Brasil e Estados Unidos da América, no tocante à reflexão da cidadania e dos direitos, ver a seção *Os Direitos do Indivíduo e a Consideração à Pessoa no Brasil e nos Estados Unidos,* em Oliveira e Oliveira (1996, pg. 166-174).

conformação societal e cultural brasileira[108], já que as leis devem operar organicamente com os movimentos e anseios da sociedade e em seu benefício[109].

A interpretação de ambas as legislações nos leva a crer que estamos vivendo um momento de transição referente às bases paradigmáticas que orientam as formas de pensar e agir sobre os problemas urbano-ambientais, pois reconhecemos tanto a persistência de velhas fórmulas assim como a proposição de novas alternativas de abordagem – itens (iii) e (iv). Em momentos como esses, divergências são recorrentes. A depender da perspectiva considerada, alguns se voltarão para trás e lamentarão que nada mudou, outros olharão para frente e comemoração uma vitória ainda por vir.

Consideramos que a generalização do "tudo ou nada" não se faz pertinente na análise das questões urbano-ambientais, pois essa postura tira de foco a interpretação processual e dialógica do fenômeno. Acreditamos que há, nessas dinâmicas, uma sucessão de mudanças incrementais e gradativas em momentos de superação que não ocorre em uma direção linear, de modo a nos permitir determinar um ponto de chegada, ou nesse caso, a consolidação de um outro paradigma. Pensamos que há sempre a possibilidade de configuração de diversos possíveis históricos, os quais surgem mais evidentes em momentos de crises e superações. Mesmo assim, acreditamos que há como indicar tendências.

A partir do que discutimos, ao longo do trabalho e da realização do estudo de caso que abordaremos no capítulo seguinte[110], consideramos que os novos paradigmas que se orientam pela busca de práticas participativas e da co-gestão ainda estão em fase de maturação, de modo que não conseguiram propiciar transformações mais efetivas das relações de poder até o momento. O que não quer dizer, em nossa avaliação, que essas iniciativas devam ser então descartadas. Acreditamos que elas estão sendo importantes para (re)orientar práticas democráticas mais efetivas através do acúmulo de experiências. Por enquanto, parece que o aprendizado social gerado a partir das tentativas de realização de processos participativos tem resultado no principal ganho, atualmente, de modo que esse venha a se constituir como um meio para que resultados mais efetivos possam ser propiciados no futuro. Uma ponderação inicial nos sugere que as experiências de descentralização administrativa e do exercício da ênfase municipalista têm sido mais

---

[108] Para uma abordagem antropológica das relações de poder na cultura brasileira e sua influência sobre a efetividade das leis no país, ver: DaMatta (1997) e Schritzmeyer (1996).

[109] A interseção dos campos jurídicos e das ciências sociais pode, a nosso ver, constituir um caminho profícuo ao enfrentamento dos entraves à efetividade das leis no país.

[110] Estamos adiantando algumas considerações, a fim de não perdermos a seqüência argumentativa das idéias aqui expostas.

recorrentes e profícuas, até o momento, do que as práticas participativas no âmbito do planejamento territorial.

Os aspectos apontados nos itens (v), (vi) e (vii) são fatores que constituem dificuldades para que as leis sejam apropriadas pelos atores sociais, de maneira a cumprir também o papel de elemento transformador e viabilizador de uma sociedade menos desigual. Esses fatores têm também colaborado para que os esforços empreendidos nas tentativas de promoção da participação e da co-gestão sejam, muitas vezes, quase que anulados pela aplicação dos instrumentos de cunho regulatório e reformista por parte de atores hegemônicos. Com isso, não estamos afirmando que não consideramos necessária a construção e o aprofundamento de propostas e instrumentos de caráter técnico-científico que auxiliem na consecução de políticas públicas orientadas ao benefício coletivo. Nossa crítica direciona-se à exacerbação da abordagem instrumental e utilitária que leva ao esvaziamento do debate e da negociação dos interesses de diversos grupos sociais na arena política, como uma estratégia empreendida por agentes privilegiados a fim de fazer valer seus intentos.

Com base nas considerações que expusemos acima, concluímos que tanto a legislação urbana quanto a ambiental ainda não se constituem como políticas de fato, tal como preconizam. Apesar das leis poderem constituir-se como um fator relevante na transformação das relações de poder estabelecidas, não podemos assumir que o sistema jurídico *per si* tenha o poder de materializar a sociedade ideal imaginada. Para que ambas as legislações constituam-se como políticas de fato, acreditamos que os mecanismos de participação e de co-gestão devem operar como elemento central e estruturador da realização dos interesses coletivos, ao mesmo tempo que devem ser auxiliados por novos arranjos técnicos, administrativos e políticos para a construção coletiva de políticas públicas que beneficiem de modo convergente tanto a natureza como a sociedade.

Há, em nossa opinião, alguns descompassos que se expressam no estabelecimento da legislação urbana e ambiental, que não surgiram de uma abordagem dialógica e contextual de nossa realidade sócio-cultural. Pensamos que o principal deles seja o fato dessas leis estarem estruturadas como se tivéssemos, atualmente, uma sociedade que incorpora organicamente suas leis tratando igualmente indivíduos ou grupos independentemente de sua posição econômica ou social, uma sociedade atuante sob o ponto de vista participativo e consciente acerca dos interesses coletivos. O que não quer dizer que acreditemos que os princípios democráticos não deveriam estar inseridos na Carta Magna. O que estamos inferindo é que não podemos ter expectativas que esse

processo ocorra de uma hora para outra, sem o envolvimento e a transformação de relações e estruturas construídas historicamente.

Com relação às bases teórico-conceituais que fundamentam ambas as leis e suas relações com a trajetória sócio-histórica brasileira, observamos que no caso das leis urbanas a noção redistributiva do padrão da reforma urbana somente conseguiu uma oportunidade de projeção nacional com o Estatuto da Cidade, na virada do século XXI, em um contexto que aponta para o alastramento, a complexidade e, quiçá, a irreversibilidade dos problemas urbano-ambientais, ao menos nas maiores metrópoles do país. Ou seja, a consideração da questão urbana como um aspecto da política de desenvolvimento e de bem-estar social surgiu tarde.

No caso das leis ambientais, a noção de direito difuso e da universalidade do meio ambiente baseia-se na construção de um debate e de uma consciência acerca dos interesses coletivos, que acreditamos que ainda está para ser realizada no país. Ou seja, a vinculação da questão ambiental como um aspecto da política de desenvolvimento, a nosso ver, ainda deve passar pela discussão e pela articulação das questões de bem-estar social, mas não necessariamente pela espera de realização dessas últimas, pois acreditamos que os aspectos sociais e ambientais devem ser orientados de modo simultâneo e convergente.

Em nossa visão, a análise das bases teórico-conceituais das legislações urbana e ambiental, que mencionamos acima, aponta para a vinculação dessas bases com a interpretação das gerações de direito[111] e explicam, de certo modo, o conflito existente entre as duas legislações. Como observado, a legislação urbana visa, primordialmente, a promoção da função social da cidade a partir da regulação da propriedade privada da terra, ao passo que a legislação ambiental diz respeito, em essência, à esfera e ao espaço público[112]. A determinação desses focos teórico-conceituais, face à noção de direito vinculada a cada um desses ordenamentos jurídicos, apesar de parecer coerente se observada em separado, quando é analisada de modo relacional explicita a separação no tratamento das duas questões, o que corrobora para a confirmação da hipótese de nossa tese. Como essa separação não ocorre nos processos sociais, culturais, econômicos e políticos que geram os problemas urbano-ambientais no território, surgem, então, os conflitos caracterizados pela colisão desses direitos.

---

[111] Abordadas na seção 3.3.1 deste trabalho.

[112] Essa observação teve como base o apontamento de Maria Helena Ferreira Machado, por ocasião do exame de qualificação desta tese em 2007 na cidade de São Paulo.

Como ambas as legislações elegem os mecanismos de participação e co-gestão como principais fatores para a construção e a implementação de políticas públicas e o cumprimento dos princípios inscritos nessas leis, concluímos que a articulação das questões urbano-ambientais, orientada ao enfrentamento dos desafios existentes no território brasileiro, deve surgir primordialmente de organizações representativas da sociedade civil. A atuação dos movimentos sociais deve, então, superar a etapa da denúncia e do mero reconhecimento dos problemas urbano-ambientais para promover coalizões políticas que efetuem mudanças estruturais nas relações de poder, de modo a promover a efetividade de novos arranjos técnicos, administrativos e políticos que operem em prol dos interesses coletivos no território.

Esta conclusão vem ao encontro dos argumentos que expusemos na primeira seção deste capítulo e que salientavam a importância da articulação entre movimentos sociais que defendam causas diversas – nesse caso os que tratam de questões urbanas e ambientais - a partir do reconhecimento dos conflitos e a vivência de seu potencial emancipador, a fim de que se formem coalizões capazes de gradativamente pressionar relações de poder estabelecidas e alterar as estruturas vigentes. A efetivação dessas articulações e ações seria fator crucial para a retomada do sentido de bem comum e da esfera pública como foco das políticas públicas, de modo a concretizar e fazer convergir as noções de direito adotadas nas leis urbanas e ambientais.

IV capítulo

4 CONFLITO URBANO-AMBIENTAL E O PLANEJAMENTO URBANO: AVANÇO OU RETROCESSO?

Com base nas reflexões e considerações expostas no capítulo anterior, nos encaminhamos para a verificação empírica através da realização de um estudo de caso a fim de comprovarmos a nossa hipótese de tese. A realização desta etapa de trabalho também permitiu a ponderação sobre alguns desafios que, a nosso ver, se apresentam ao planejamento urbano na tentativa de implantação de políticas de cunho territorial face ao panorama discutido ao longo deste trabalho. O estudo de caso escolhido diz respeito à análise dos processos de formulação e gestão dos planos diretores – em especial o mais recente - do município de Chapecó, localizado no oeste catarinense, a partir do enfoque dos conflitos urbano-ambientais.

Aqui, elegemos a temática dos conflitos urbano-ambientais como meio de abordagem pois, como já discutido anteriormente, acreditamos que essa categoria de investigação permite o esclarecimento dos processos urbano-ambientais e do jogo de forças que têm pautado a conformação territorial, a partir de uma compreensão dialógica. Outro fator envolvido nessa escolha reside na hipótese do potencial emancipador que o enfrentamento dos conflitos proporcionaria, por meio da articulação de interesses de diversos grupos sociais em torno de problemas urbano-ambientais.

A escolha deste caso se deve a diversos fatores. Além de constituir, atualmente, nosso campo de observação empírica e de termos tido a oportunidade de participar do processo de revisão do atual plano diretor do município, soma-se o fato de que o poder público de Chapecó foi um dos primeiros a iniciar o processo de elaboração do plano diretor participativo, nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade quando ele foi promulgado em 2001. Mesmo que o período de implantação do plano ainda seja relativamente curto, consideramos que ainda assim sua análise possibilita uma avaliação dos esforços recentes, no âmbito do planejamento urbano, a fim de promover políticas públicas de cunho territorial.

Para situar o leitor, discorremos primeiramente sobre o contexto e os antecedentes que marcaram a conformação territorial de Chapecó e da região oeste de Santa Catarina. A seguir, realizamos uma análise acerca dos planos diretores de 1990 e 2004, bem como do processo que pautou a revisão do plano mais recente, durante os anos de 2006 e 2007, cuja

principal polêmica girou em torno de conflitos de interesses sobre matérias urbano-ambientais. Na última seção deste capítulo reunimos nossas reflexões acerca do estudo empírico à luz das reflexões expostas no capítulo anterior.

4.1 CONFORMAÇÃO TERRITORIAL DE CHAPECÓ E REGIÃO

O Município de Chapecó localiza-se na porção oeste do estado de Santa Catarina e faz divisa, ao sul, com o estado do Rio Grande do Sul, através do Rio Uruguai. Esta localização geográfica conferiu decorrências importantes para a conformação sócio-histórica e territorial do município. Atualmente, Chapecó possui uma área de 623,70 Km^2 e uma população de aproximadamente 170.000 habitantes (PMC, 2007). É conhecida por sediar grandes empresas processadoras e exportadoras de suínos, aves e derivados. No âmbito administrativo do estado integra a Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSC). Porém, antes de enfocarmos o município realizaremos uma breve discussão acerca da região na qual se insere e do contexto sócio-histórico que lhe deu origem.

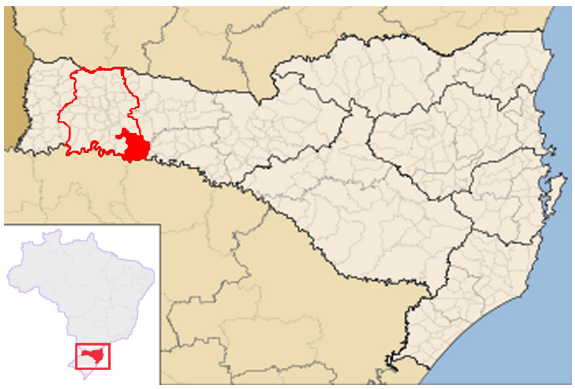


Imagem 1: Localização de Chapecó - Brasil, Santa Catarina, Micro-região AMOSC.
Fonte: www.wikipedia.org.pt
Edição: Camila Fujita (2008)

O território conhecido, hoje, como oeste catarinense foi frequentemente palco de conflitos territoriais, marcados por disputas internacionais e nacionais[113] de fronteiras, sobretudo por conta das condições físicas existentes, tais como a abundância de recursos hídricos e florestais, bem como a posição geográfica estratégica. Seu relevo, caracterizado

[113] Por exemplo, houve disputas entre Espanha e Portugal, Argentina e Brasil, Paraná e Santa Catarina, assim como conflitos entre índios, caboclos e colonos. Em 1850, houve a criação das colônias militares com a utilização de indígenas. Em 1916, findou a disputa entre Paraná e Santa Catarina, que se uniram para debelar a revolta popular da Guerra do Contestado. Essa última foi gerada justamente pela expulsão dos residentes caboclos por conta da construção da estrada de ferro São Paulo - Rio Grande do Sul pela *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* e a *Brazil Railway Company* (ALBA, 2002).

pela predominância de solos declivosos rasos e pedregosos (Testa, citado por ALBA, 2002, pg. 127), dificultou o assentamento de grandes propriedades e a mecanização do solo, o que favoreceu a instalação da pequena agricultura familiar diversificada.

No tocante à ocupação territorial, podemos associá-la à caracterização bem marcada de seus ciclos econômicos, a saber: i) a erva-mate; ii) a extração madeireira (cujo transporte era feito pelos balseiros do Rio Uruguai); iii) a bovinocultura e, mais recentemente, iv) a agroindústria. É possível perceber que há um encadeamento seqüencial dessas atividades produtivas, o qual denota a forma de apropriação da natureza ao longo do tempo, bem como a incorporação tecnológica que permitiu a transformação do território e da paisagem nessa região. A intensa atividade produtiva tem revelado um alto custo ambiental. Essa trajetória não difere daquela que observamos no território brasileiro desde o período colonial. Como apontavam diversos pensadores do século XIX, citados por Pádua (1987), a sucessão dos ciclos econômicos brasileiros também pode ser compreendida como uma seqüência de "desastres ecológicos", devido à agressividade com que a natureza tem sido utilizada em prol de interesses puramente mercantis. O processo de exploração econômica na região oeste catarinense não foge à essa afirmação.

No começo do século XX e ainda por um bom tempo subseqüente, a região foi considerada como um grande vazio demográfico a ser povoado e ordenado[114]. Com a afirmação dessa condição, foram assumidamente ignoradas as populações indígenas[115] e caboclas[116]. Os incentivos à urbanização concentraram-se nos núcleos urbanos mais consolidados e mais próximos ao litoral.

No governo de Getúlio Vargas, a "Marcha para o Oeste" exaltou a noção de que os colonos eram os construtores do desenvolvimento, do progresso e da civilização, de modo a impor ordem e vencer o caos reinante. Em meados do século passado, constituía

---

[114] As terras de campos do Oeste e Meio-Oeste, que abraçavam também o sudoeste do Paraná, eram ocupadas pela grande propriedade e pela pecuária, as quais necessitavam de pouca mão-de-obra. Já as áreas florestadas, com maiores declividades, foram a princípio deixadas de lado (ALBA, 2002, pg. 17).

[115] Vestígios antropológicos situam de 12 a 10 mil anos A.C. a ocupação da região oeste catarinense por paleo-índios coletores e caçadores. Esses deram origem, posteriormente, à etnia Kaingang. Os Guarani, oriundos da região amazônica, chegaram aproximadamente nos século VII e VIII. Nos séculos XVIII e XIX, junto com os jesuítas, os Guarani foram perseguidos e banidos por portugueses e espanhóis, levando-os às terras Paraguaias e Argentinas e facilitando a expansão dos Kaingang na região (DMITRUK ORTIZ, 1987).

[116] Os brasileiros ou caboclos eram descendentes miscigenados de brancos, índios e negros, provenientes dos excedentes das fazendas de gado e migrantes de outras regiões do país. Constituíam um grupo que vivia da agricultura de subsistência e ocupava a região de maneira rarefeita em moradias simples (ranchos) e sem documentação legal que assegurasse a posse da terra (ALBA, 2002, pg. 16). Com a migração dos "colonos de origem" (população rural descendente de europeus), que ocuparam as áreas florestais, as posses estabelecidas pelos caboclos foram ignoradas, o que significou a desestruturação e expropriação de seu modo de vida tradicional. Os descendentes dos expropriados inseriram-se no processo de industrialização da erva-mate, fato que os tornou conhecidos como ervateiros ou tarefeiros (RENK, 1997, p.9).

imaginário generalizado que essa era uma "terra de ninguém", propícia ao banditismo. A criação do "Velho Chapecó"[117] representou, além de uma nova unidade político-administrativa inserida no estado de Santa Catarina, o sinal verde para delegar os esforços de colonização para o setor privado. Os discursos do vazio demográfico e das terras tomadas pelo banditismo foram construídos também para atender a esse interesse.

A colonização das terras ocorreu mediante a modalidade de colonização empresarial[118], no início do século XX, uma vez que o Estado concedeu a tarefa de ocupação territorial às companhias gaúchas, caracterizadas pela presença de imigrantes italianos e alemães, bem como seus descendentes, provenientes do Rio Grande do Sul. As empresas de colonização vinculadas à extração madeireira foram eleitas como meio para a ocupação do grande "vazio demográfico". A idéia desse vazio não reconhecia a existência de indígenas e caboclos, fato que gerou diversos conflitos pela posse da terra mediante a chegada dos colonos.

A partir de 1920, por meio da lei fundiária, estas companhias puderam comercializar a terra para milhares de migrantes de vários locais do Rio Grande do Sul, o que significou a exclusão das etnias indígenas nativas, bem como dos caboclos que possuíam pequenas lavouras rotativas e dedicavam-se às criações de animais de pastoreio. A tomada das terras desses grupos excluídos teve como principal conseqüência a expropriação do patrimônio cultural associado aos seus modos de vida e à forma de produção de suas paisagens. Necessário para além da sobrevivência, esse lugar era fundamental pois viabilizava as condições de (re)produção tanto material quanto simbólica.

Os conflitos territoriais gerados pela disputa do poder sobre a terra se deram a partir do confronto entre a determinação normativa emitida pelo governo federal, que deu a posse da terra às empresas colonizadoras, em contraposição à prática de uso e ocupação vivenciada pelos indígenas e caboclos.

---

[117] Chapecó possuía uma maior extensão territorial quando foi criada, em 1917, ocupando as regiões oeste e extremo oeste catarinense. Na parte ocidental do Planalto do Estado de Santa Catarina, em 25 de agosto de 1917, o governo estadual, através da Lei No 1.147, criou os Municípios de Joaçaba e Chapecó. Na antiga extensão territorial, os limites de Chapecó iam desde o Município de Joaçaba até a fronteira com a República Argentina, tendo como divisor o Rio Peperi Guassú. A ocupação da região oeste de Santa Catarina constituiu o último avanço de povoamento e colonização das terras catarinenses. Posteriormente, com os sucessivos desmembramentos, Chapecó deu origem a diversos outros municípios (PMC, 2007).

[118] As Companhias Colonizadoras instalavam-se com capital próprio, em troca disso, o governo de Santa Catarina concedia alguns incentivos para a iniciativa empresarial colonizadora. Dentre as Companhias de Colonização que atuaram na região destacam-se a Empresa Colonizadora fundada por Ernesto Francisco Bertaso e os irmãos Agilberto Atílio e Manoel dos Passos Maia, em 1918, que se instalou no antigo povoado de Passo dos Índios (atual cidade de Chapecó). Em 1923 houve a dissolução da sociedade, mediante a transferência de todo o ativo e passivo para Ernesto Bertaso e seus descendentes (PMC, 2007).

O poder sobre a terra concedido pelo Estado implicou em poder econômico e este último, em poder político. A partir de meados da década de 1940, Serafim Enos Bertaso, proveniente da família colonizadora de Chapecó, foi nomeado prefeito, aproximando-se do Governo de Getúlio Vargas e firmando-se como liderança política da região. Essa ascensão significou um confronto pelo poder político com antigos grupos extrativistas florestais (madeireiros e ervateiros) caracterizados pelo coronelismo. Tanto que a década de 1950 foi marcada por um período acirrado e violento, em termos de lutas e abusos de poder[119].

Junto com Bertaso, outras figuras ligadas ao comércio e indústria locais também ascenderam ao cenário político regional, posteriormente galgando outros cargos nas esferas estaduais e federais, fato que rendeu uma série de benefícios, tais como melhorias em infra-estruturas.

Percebemos, então, como as mudanças políticas e econômicas ocorridas na segunda metade do século XX em âmbito internacional e nacional interiorizaram-se, fazendo-se presentes nas fronteiras do país. Dentre outros fatores, a afirmação do Estado Nacional - conivente aos interesses internacionais de avanço neoliberal - se deu através da delegação de poderes políticos e econômicos e de concessões e alianças com as elites locais. Assim, foi neste período que certas características, tais como renda, concentração populacional e de atividades e diversidade de produção - vegetal e animal -, começaram a destacar o município de Chapecó dos demais da região, denotando um caráter fortemente agropecuário, que foi base para o acelerado crescimento urbano posterior. Naquela época Chapecó não passava de uma vila. Na década de 1950, as primeiras indústrias modernas e as bases da agroindústria[120] começaram a surgir.

Alba (2002, pg. 29) assinala que a partir da metade do século passado, a ocupação desta porção do território foi ditada pelo ritmo imposto pelo capital. A região foi o receptáculo das relações do modo de produção capitalista em sua forma madura, pois vinha ao encontro dos anseios de expansão e continuidade de acumulação capitalista provenientes de outros lugares por meio da associação com certas elites locais. Os contingentes populacionais que buscaram Chapecó e região, na época, constituíram uma segunda leva colonizadora em busca de novos meios de sobrevivência, formados pelo

---

[119] Ficou conhecido o episódio da chacina de quatro pessoas, não coniventes com as forças políticas vigentes e acusadas da queima da Igreja Matriz de Chapecó, em um linchamento público. Para mais detalhes ver Hass (2001, 1999).

[120] Em 1952 surgiu a Indústria e Comércio Chapecó – SAIC, que deu origem mais tarde à Chapecó Alimentos e ao bairro operário SAIC (ALBA, 2002, pg. 25).

excedente populacional do Rio Grande do Sul mais voltado ao comércio local e calcado nas pequenas propriedades produtivas.

Segundo a autora (ALBA, 2002, pg. 30-33), foi a articulação destas relações capitalistas adaptadas às especificidades locais que possibilitou a "acumulação e a concentração do capital necessário para a implantação das agroindústrias que posteriormente se desenvolveram na região". Essa forma de organização territorial calcada na pequena propriedade e trazida pelos migrantes gaúchos repercutiu na expansão do capitalismo no campo, através das pequenas propriedades privadas de base familiar que comercializavam os excedentes para o comércio e depois para a agroindústria. A gênese do capitalismo no oeste catarinense está calcada, sobretudo, segundo a autora, nesta articulação produtiva e comercial, que gerou capital nas mãos de alguns agentes comerciantes intermediários desse processo que investiram nos primeiros frigoríficos da região[121].

Imagem 2: Instalações da S.A. Indústria e Comércio Chapecó
Fonte: Ricardo Barros (2006)

A forma como a agroindústria tem organizado a divisão do trabalho está intimamente ligada à organização fragmentada da pequena propriedade, através do chamado modelo de integração. A estrutura fundiária calcada na pequena propriedade possui relação com as características do relevo presentes na região, que impossibilitam a mecanização da produção[122]. Entretanto, ao contrário do que parece, o modelo de integração não se configura como uma estrutura organizacional de baixo impacto sócio-ambiental. O impacto ocorre, sobretudo, pela quantidade de animais que são abatidos, bem

[121] Esses intermediários eram os que compravam os excedentes dos agricultores e vendiam os gêneros de primeira necessidade para os mesmos.
[122] Esse fator também incentivou organizações sociais e territoriais calcadas na agricultura familiar, que mais recentemente têm associado em seu discurso as idéias da agroecologia.

como pela forma como associa o pequeno produtor à atividade industrial. Nesse modelo, a agroindústria estabelece seus padrões de produção, fornecendo ao agricultor os insumos alimentares e as matrizes dos animais, em troca do comprometimento total de sua produção para com a empresa, mediante os preços estabelecidos por ela. Assim,

> a empresa consegue preestabelecer os padrões na produção e ainda manter o produtor sob o seu controle ideológico e econômico; o produtor estabelece uma relação de dependência agricultor/empresa. As agroindústrias se diferenciam das demais empresas pelo controle total que conseguem manter sobre um outro produtor privado (agricultor), ditando as regras do jogo, de acordo com a necessidade de obtenção da matéria-prima (ALBA, 2002, pg. 31).

Assim, a década de 1950 tornou-se um divisor de águas para as transformações sociais, de produção e políticas, que mais tarde foram expressas no desenvolvimento urbano das décadas subseqüentes. É certo que essa categorização temporal é apenas didática, pois o espaço refletia a sobreposição e a tensão de diversas relações sociais.

Neste conjunto de transformações, o Estado teve um papel preponderante, de modo que o mesmo não pode ser entendido como esfera autônoma e neutra em relação às transformações sociais e econômicas, portanto territoriais, associadas aos interesses econômicos de grupos hegemônicos. A passagem do Estado Keynesiano ao Neoliberal, no país, possibilitou o crescimento e estruturação da agroindústria no Oeste Catarinense através de instituições de caráter técnico e econômico[123] voltadas à agricultura e ao desenvolvimento industrial, tal como abordado nos capítulos precedentes.

A década de 1960 caracterizou-se pelo incremento das atividades produtivas, sendo que a produção da madeira ainda continuava sendo significativa. Houve também a provisão de melhorias na rede de estradas de rodagem, de forma a facilitar o escoamento da produção. O ramo dos frigoríficos permitia a comercialização da carne e, sobretudo, da banha, na região e também em São Paulo. Concomitantemente, os empresários das agroindústrias não deixaram de exercer o poder político através das administrações públicas.

---

[123] Tais como: ACARESC (Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina); ABCAR (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural); FUNDESC (Fundo de Desenvolvimento do estado de Santa Catarina); EMBRAPA-CNPSA (Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária); CIDASC (Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina); BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento); Secretaria de Negócios do Oeste; EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.); dentre outros programas associados aos planos de desenvolvimento, como o PROCAPE (Programa de Desenvolvimento da Indústria de Suínos de Santa Catarina) (ALBA, 2002, pg. 37-62).

Alba (2002, pg. 33-35) reconhece que surgiram, então, diferentes classes sociais: i) os proprietários da agroindústria e demais empresários, donos da riqueza, dos meios de produção e do poder sobre a organização do campo e da cidade; ii) o contingente populacional expulso do campo, principalmente o jovem, que veio a constituir a classe operária[124]; iii) os pequenos agricultores que conseguiram manter-se no campo, inseridos no modelo de integração, continuaram com a atividade agrícola, porém em regime de dependência; iv) além dos remanescentes de caboclos, indígenas e agricultores mais pobres, que ficaram totalmente alijados desse processo, engrossando os bolsões de pobreza na região.

A partir da década de 1970, a hegemonia da agroindústria já se fazia consistente concentrando o poder de submeter o espaço rural e urbano, principalmente através do mercado e de suas leis que já não eram mais influenciadas somente pela esfera local devido à influência cada vez maior do processo de internacionalização econômica, já discutido anteriormente. A dinâmica agroindustrial que ocorreu em Chapecó e região - a partir de suas especificidades - foi progressivamente estruturada para inserir-se no atual processo de produção mundial, através do apoio do Estado às elites locais, como mencionado anteriormente.

Houve, em certo momento deste processo, a diminuição do número de frigoríficos e agroindústrias atuantes, em virtude da compra de empresas menos competitivas por outras de maior porte. Dentre as agroindústrias mais significativas, podemos mencionar: a atual COOPERALFA (Cooperativa Regional Alfa); a Cooperativa Central Oeste Catarinense; a Ceval Alimentos S.A. (cujo controle acionário atualmente pertence a Bunge International Ltda); Sadia; Aurora; Bondio e Chapecó (antiga S.A. Indústria e Comércio Chapecó, que foi comprada do grupo Macri, da Argentina) (ALBA, 2002, pg.67-119). Os produtos dessas empresas são exportados para outras localidades do país e do mundo.

Ligadas às agroindústrias, surgiram uma série de pequenas e médias indústrias[125], comércios e serviços, órgãos e instituições, de redes bancárias às de pesquisa e de formação, bem como as empresas que além de visar demandas e mercados locais atualmente também concorrem em âmbito nacional e internacional. Essa dinâmica contribuiu para o crescimento urbano da cidade, bem como para a constituição de clusters

---

[124] Esse fenômeno continua a ocorrer atualmente, pois a rotatividade de empregos na agroindústria é alta, devido à exigência física que o trabalho requer, propiciando diversas doenças por esforço repetitivo. Esse fato reflete-se na diminuição da longevidade do trabalhador, oportunizando a entrada de jovens nessa ocupação.

[125] Dentre elas destacam-se: empresas de fabricantes de maquinários frigoríficos e o setor metal mecânico; indústrias de embalagens; veículos rodoviários, implementos agrícolas, etc...

produtivos e o desenvolvimento de um saber técnico que foi sendo construído a partir das experiências acumuladas ao longo do crescimento agroindustrial. No tocante a esse último aspecto, nota-se a existência de certa autonomia tecnológica[126] que têm conseguido fazer frente à empresas européias e nacionais. Esse fator também contribuiu para o fortalecimento de instituições ligadas ao ensino técnico, profissionalizante e universitário.

Chapecó pode ser considerada como uma cidade polarizadora de contingente populacional, bem como de atividades, tais como as citadas acima, concentrando a maior arrecadação dos municípios integrantes da AMOSC. O crescimento populacional urbano mais expressivo, mesmo considerando os desmembramentos sucessivos, ocorreu na década de 1970, coincidindo com a expansão da agroindústria[127]. Nessa ocasião, as dinâmicas migratórias não só ocorreram devido à chegada de população proveniente dos municípios da região oeste catarinense, mas também através de correntes migratórias vindas dos estados vizinhos, tanto para suprir as necessidades de mão-de-obra da indústria como também ocupações de caráter técnico e qualificado em diferentes ramos da produção, do comércio e dos serviços.

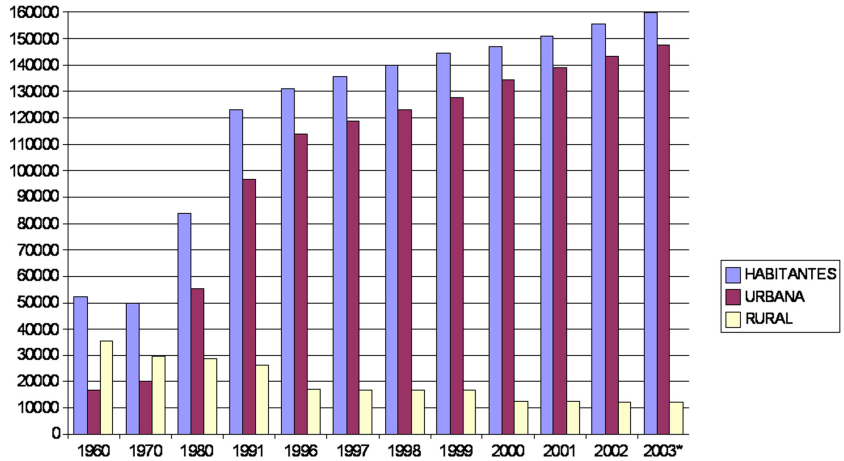


Imagem 3: Evolução populacional de Chapecó em áreas urbanas e rurais entre 1960 e 2003. Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó (2004)

Analisando os fluxos que interligam Chapecó a diversas outras localidades, em função das dinâmicas produtivas, Alba (2002, pg. 159-165) relaciona-os: i) com outros centros do país e exterior por conta das importações e exportações de máquinas,

[126] Caracterizada por investimentos em inovações tecnológicas, novos maquinários e redução de mão-de-obra.

[127] Capitaneada sobretudo pela Sadia Avícola S.A. e Coopercentral (Frigorífico Aurora) (ALBA, 2002, pg. 132).

equipamentos, serviços e produtos[128]; ii) com a estrutura intra-urbana e regional devido à formação dos clusters produtivos para a produção, complementados por outros serviços; e ii) com o espaço rural pautado pela reestruturação da produção agrícola, já citada, orientada à produção agroindustrial e do mercado nacional e internacional[129].

Evidencia-se, portanto, a incidência de relações trans-escalares, as quais impulsionam as transformações territoriais do município e da região, através da conexão com as dinâmicas nacionais e mundiais e a inserção do modo de produção capitalista como modelo hegemônico. Assim, mesmo que possua características específicas e inerentes à sua trajetória sócio-histórica a dinâmica territorial de Chapecó está cada vez mais pautada por comandos provenientes de outras localidades.

Mais especificamente sobre a relação rural-urbano, é interessante salientar a estreita relação que há entre essas esferas, as quais não constituem dois contextos diferentes mas inter-dependentes um do outro. Nos dizeres de Alba (2002, pg. 163), "esse espaço não é neutro nem abstrato, mas é resultado da inter-relação dos níveis econômicos e políticos". No caso de Chapecó e do oeste catarinense essa relação está influenciada por um padrão reconhecível no desenvolvimento regional e urbano do estado de SC. Segundo Vieira e Cunha (2002, pg. 289-310) esse padrão é caracterizado por uma trajetória *sui generis*, que difere dos demais estados brasileiros. Essa singularidade do padrão de desenvolvimento catarinense possui sua gênese na forma de ocupação do território, com os colonos de origem açoriana e luso-brasileira, fixando-se no litoral nos séculos XVII e XVIII, e pelo incentivo à imigração européia oferecida pelo Estado na segunda metade do séc. XIX, como visto.

A forma que a estrutura fundiária foi estabelecida no estado, organizada a partir das unidades de produção familiar, propiciou uma distribuição mais ou menos homogênea da população e das atividades produtivas no espaço, conformando uma rede urbana de distribuição relativamente eqüitativa por todo o estado catarinense, com cidades de pequeno e médio porte e algumas cidades-pólo, além da estrutura rural mini-fundiária. Siebert (2001), todavia, aponta que essa característica de aparente equilíbrio diz respeito a tamanhos de cidades semelhantes, o que não significa necessariamente uma integração mais efetiva das mesmas.

---

[128] Tal como: importação de maquinário para produção alimentícia, matéria prima para produção de diversos produtos tais como câmaras frias e máquinas para frigoríficos, embalagens; exportação de embalagens, produtos industrializados e alimentícios.

[129] A reestruturação produtiva também tem levado à mudança da paisagem rural, bem como do modo de vida destes agricultores. Pode-se dizer que passa a ocorrer um processo de expropriação, tal como ocorreu com os indígenas e caboclos, em prol da hegemonia da racionalidade do mercado.

Esta forma de ocupação resultou na especialização de regiões do estado catarinense em setores industriais específicos, apoiados por redes de instituições (públicas e privadas) promotoras de desenvolvimento local. Conformou, ainda, um mosaico de setores produtivos composto por empresas de pequeno, médio e grande porte distribuído pelo estado.

A organização sociocultural e o modo de vida enraizado no tecido social das comunidades de migrantes, mais propensos à estruturação de uma autonomia local, se estruturaram através do pequeno empreendedorismo de base familiar, uma economia em certa medida resistente às monoculturas e que encontrou apoio nas características do relevo catarinense pouco propício à mecanização. Auxiliada pelas intervenções governamentais, como foi o caso de Chapecó, essa cultura organizacional deu impulso ao desenvolvimento do setor manufatureiro e de ramos dinamizadores da economia no estado[130].

Todavia, Vieira e Cunha (2002, pg. 289-310) apontam que, no início da década de 1980, este padrão de desenvolvimento começou a dar sinais de crise, devido aos custos ambientais que aquele modelo[131] acarretava, bem como pela sua forma de estruturação sócio-econômica.

Dentre os impactos ambientais negativos gerados, podem-se citar: a degradação ecossistêmica; a devastação das florestas primárias para demandas energéticas – lenha e carvão vegetal - e industriais – papel, celulose e móveis; os processos erosivos; o comprometimento dos recursos hídricos; o saneamento básico precário no estado; o alto potencial de contaminação dos resíduos urbanos e industriais; a exploração turística excessiva com alto impacto socioambiental na zona costeira; a atuação de uma postura preservacionista e não pró-ativa, com relação às políticas urbanas e regionais por parte do poder público e dos órgãos ambientais. Com exceção da exploração turística, o oeste catarinense tem apresentado todas as outras formas de impactos, por conta da trajetória acelerada e agressiva que tem marcado seus ciclos produtivos. Um grave problema gerado a partir do crescimento acelerado da cadeia produtiva da agroindústria é o alto índice de

---

[130] Esses ramos concentram-se em atividades ligadas aos seguintes setores: i) alimentar; ii) metal-mecânico; iii) mobiliário; iv) têxtil; v) de papel-celulose e vi) cerâmico. Chapecó abriga, de forma geral, os três primeiros setores citados.

[131] Esse "modelo" é entendido pelos autores, como a repartição espacial da população e das atividades econômicas, com potencial de geração de emprego e de renda pela preeminência da pequena produção.

contaminação hídrica por dejetos (animais, industriais e urbanos), tanto na área rural quanto urbana[132].

A situação de crise se agravou com a abertura macroeconômica ocorrida na década de 1990 no país, como já discutido no primeiro capítulo. A dinâmica do empreendedorismo localista sofreu duramente com a imposição técnico-econômica oportunizada pelas dinâmicas econômicas internacionais. Sobretudo no caso da agroindústria, a reestruturação produtiva da agropecuária, pautada por um novo modelo econômico de produção e acumulação ampliada de capital, intensificou o capitalismo no campo através do chamado "agronegócio" regulado pela economia de mercado internacional, pelas *holdings* hegemônicas de produção e pelo consumo globalizado (ELIAS, 2007). Esta incorporação tecnico-econômica na agropecuária exerceu forte influência sobre o êxodo do pequeno produtor rural em direção às cidades. Elias (2007) afirma que o favorecimento dos interesses de exportação e a consolidação do modelo de integração transformaram, inclusive, as experiências associativistas e cooperativistas em subsidiárias das políticas de modernização conservadora, tal como observado no caso das maiores agroindústrias da região oeste catarinense.

Esse cenário complexo traz à baila o debate das transformações territoriais que têm ocorrido nas fronteiras agrícolas, pela transição acelerada de um país como o Brasil para a economia internacionalizada. Elias (2007, pg. 135-151) argumenta que a difusão do agronegócio globalizado tem ocorrido paralelamente à fragmentação do espaço agrícola[133] tradicional. Essa rápida transformação caracteriza-se como espacialmente seletiva e socialmente excludente, devido à rápida transformação técnica que infunde e a divisão social e territorial do trabalho que promove - associadas a um desenvolvimento urbano de feições peculiares - que não deixa de se configurar como um território fragmentado, também devido às desigualdades provocadas pela confluência dos fluxos migratórios e o choque da mudança que caracteriza a incorporação do trabalhador, antes rural, ao contexto urbano.

Tem havido, assim, uma intensificação do contexto urbano em cidades pequenas e médias fomentada pelo desenvolvimento de serviços e produtos diversificados e complementares ligado à agroindústria. Essas cidades passam a exercer novas funções, constituindo-se como importantes nós das redes agroindustriais, fornecedoras de aportes

---

[132] Tem havido algumas iniciativas em prol da implantação de biodigestores para processamento de dejetos animais, inclusive para obtenção de créditos de carbono. Todavia, esse ainda é um sistema que enfrenta resistência cultural à sua utilização.

[133] Ver Santos, Souza e Silveira (1994).

técnicos, financeiros, jurídicos, mão-de-obra, produtos e serviços[134]. Configura-se então um fenômeno complexo que extrapola as antigas noções sobre a relação campo-cidade.

Mesmo que tenha havido uma progressiva virtualização e internacionalização dos comandos que estimulam as transformações territoriais locais e regionais, por conta da difusão do meio científico-informacional, a apropriação privada da terra e da força produtiva ainda se constitui como um meio para e um reflexo das relações e lutas pelo poder entre diversos agentes sociais.

A acelerada transformação territorial nas fronteiras agrícolas do país tem sido propiciada pela associação dos interesses de elites locais com os das corporações atuantes no mercado global, visto que os arranjos produtivos buscam localidades que permitam a fluidez do capital, o predomínio da "verticalidade sobre a horizontalidade, da solidariedade organizacional sobre a orgânica" (ELIAS, 2007, pg. 149). Pensamos que há nas fronteiras agrícolas condições favoráveis à rápida inserção dos interesses corporativos. O breve estudo que realizamos sobre Chapecó demonstrou a importância da atuação das elites para a difusão ideológica do modo de produção capitalista, sobretudo em locais considerados, muitas vezes, como "fins de mundo" e "terras de ninguém".

Tantas mudanças em tão breve período não poderiam deixar de suscitar inúmeras contradições, que condizentes com as avaliações em âmbito nacional foram ganhando expressividade com a proximidade do século XXI, sobretudo no tocante à formação das desigualdades sócio-espaciais. Assim,

> Conflituosamente foi surgindo um novo espaço de contradições: proprietário-capitalista, pequenos produtores rurais integrados e o proletariado; as mansões e os barracos; espaços com localização privilegiada, porém vazios (especulação) contrastando com locais de difícil acesso e impróprios para morar; as avenidas bem asfaltadas e iluminadas e a escuridão das ruelas; de um lado as vitrines dos luxuosos burgueses e do outro a vitrine da pobreza, da miséria dos espúrios da sociedade, dos excluídos do processo produtivo. A 'cidade das rosas'[135], como queriam alguns, certamente cresce com seus espinhos, deixando um espaço para a proliferação de outros elementos, constituindo uma paisagem marcada pelas desigualdades e contradições sociais (ALBA, 2002, pg. 14).

---

[134] Consolida-se, assim, as previsões lançadas por Milton Santos na década de 80, já discutidas nesse trabalho, acerca do crescimento das cidades médias, concomitante ao processo de macrourbanização e metropolização, da densificação da rede urbana, junto à dispersão e concentração urbana, configurando uma remodelação do território, a partir da organização de um novo sistema urbano pela multiplicação de cidades pequenas e médias.

[135] Chapecó já foi chamada de "cidade das rosas", pois contava com roseiras nos canteiros centrais da principal avenida.

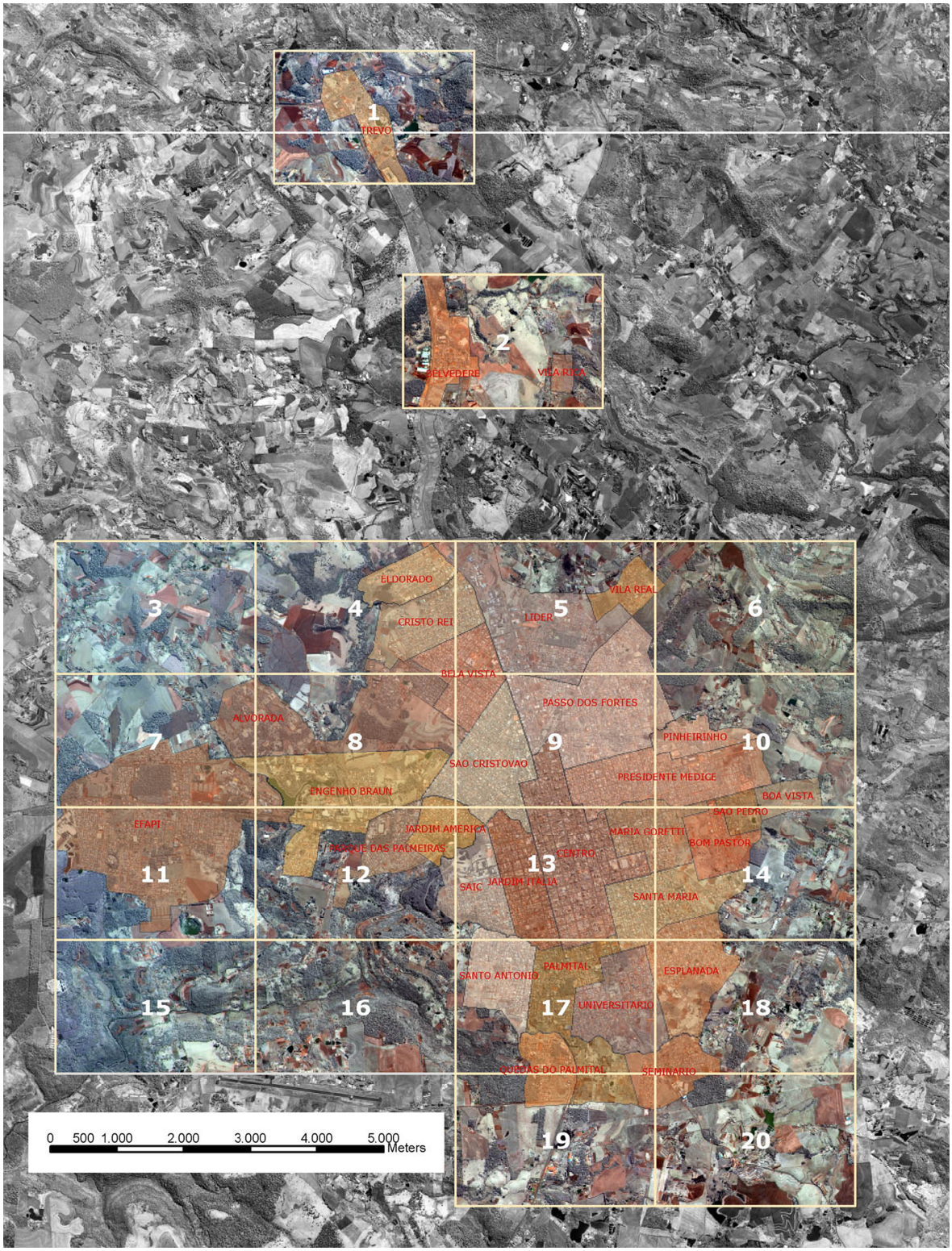
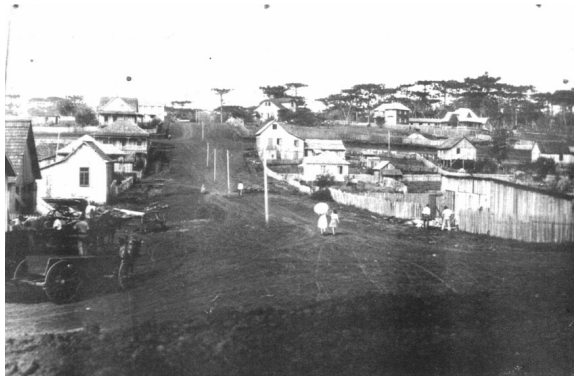


Imagem 4: Área Urbana e bairros de Chapecó em 2006
Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó (2006)

O tecido urbano de Chapecó desenvolveu-se a partir do traçado ortogonal em forma de malha e estruturado por largas avenidas (orientadas aproximadamente no sentido norte-sul e leste-oeste), concebido e implantado por ocasião das obras da Colonizadora. Até

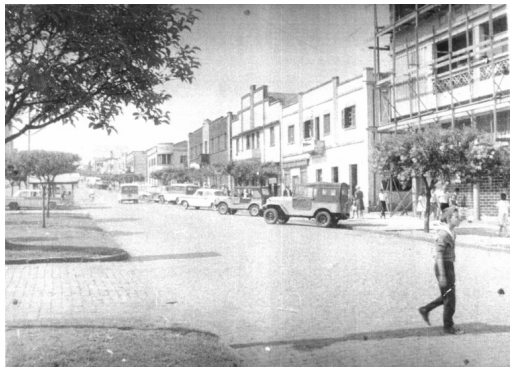
meados da década de 1960, a paisagem urbana não sofreu tão expressiva mudança quanto aquela percebida a partir de 1970, com o recebimento do movimento migratório.

1930

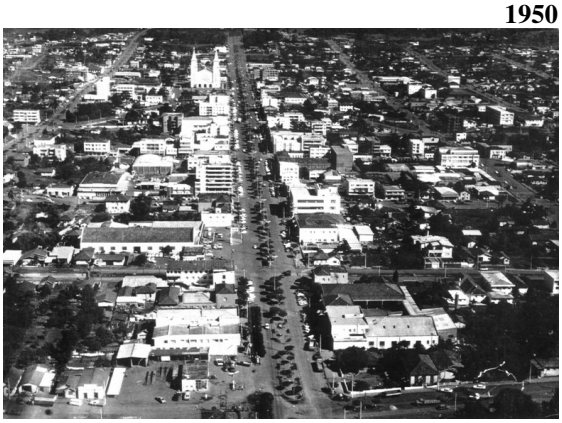


1940

1950



1960



1970

1980

1990

Imagem 5: Evolução da paisagem urbana de Chapecó entre 1930 e 1990.
Fonte: Prefeitura Municipal de Chapecó (2004) e Alba (2002) para a imagem da década de 1980.

Em termos de implantação da infra-estrutura urbana faz-se importante destacar que, na década de 1970, o município participou do programa das obras do Plano "Comunidade Urbana para Renovação Acelerada (CURA)" do Governo Federal. Essa ação estruturou e valorizou consideravelmente alguns bairros de elite, em contraposição aos demais. Ainda hoje, percebem-se reflexos dessa valorização pelo contínuo investimento em melhorias que neles se verifica.

Estes bairros destinados às camadas altas são predominantemente monofuncionais e de uso residencial, tal como os bairros Jardim Itália, Maria Goretti e Santa Maria. Segundo um discurso vigente, os moradores destas áreas são os que podem pagar por estas melhorias, mesmo que parte desses recursos advenha de fontes públicas municipais, estaduais e federais. Todavia, no contexto do município e dos interesses coletivos, evidencia-se o tratamento diferenciado no direito às benesses urbanas para distintas parcelas da população, denotando exclusão espacial dos que já são excluídos socialmente. Assim, acirram-se as desigualdades sociais e a fragmentação do espaço urbano.

A partir da década de 1980, surgiram diversos loteamentos principalmente próximos às agroindústrias, que na época localizavam-se nas imediações da malha urbana. Estes loteamentos receberam e continuam recebendo a população operária. É o caso do bairro SAIC, que leva o nome da Sociedade Chapecó e tem uma consolidação mais antiga, bem como o bairro Efapi, nas proximidades das fábricas da Sadia e da Aurora. Com relação ao SAIC, de antiga vila operária, atualmente, tem passado por processos de degradação ou de valorização dependendo a qual porção nos referir e que se deram a partir da saída da população de operários mais antigos quando da falência da Sociedade Chapecó. No caso do bairro Efapi, esse continua sendo o maior da cidade - com alta taxa populacional e de crescimento - configurando-se como uma sub-centralidade no município, atraindo uma dinâmica intensa de fluxos de pessoas, comércio, serviço e produção industrial. Esse bairro continua sendo o local de moradia do operariado e da camada social mais popular, mas com certo poder de consumo visto a dinâmica comercial do bairro.

O crescimento dos loteamentos destinados à camada popular foi acompanhado também pela ocupação de áreas ambientalmente frágeis, por parte de populações carentes e segregadas socialmente advindas da migração e da exclusão do mercado de trabalho. Esses assentamentos, por vezes, foram propiciados inclusive pela administração pública, como é o caso do loteamento Eldorado que se localiza sobre a Bacia de Captação do Lajeado São José e fornece o abastecimento hídrico para a cidade, como será melhor explorado adiante. Em outro caso, a segregação não só afirma-se por conta da situação desvantajosa em

termos urbano-ambientais, mas é sobrepujada pelo aspecto simbólico e discriminatório conferindo uma identidade aos que moram em bairros como o São Pedro, por exemplo. Esse bairro é tido como o bairro que sempre foi "lugar de pessoas pouco confiáveis". Hoje, ele ainda apresenta uma série de problemas urbano-ambientais e abriga os chamados agentes ambientais que sobrevivem da catação do lixo.

Como visto anteriormente, o incentivo à expansão do setor industrial ocorreu a partir da década de 1950 com a implantação das agroindústrias, levando à consolidação do município como pólo comercial, institucional e de serviços na região. Tais atividades ficaram excessivamente concentradas na área central, mais precisamente na Av. Getúlio Vargas (central) e suas paralelas - as avenidas Nereu Ramos e Fernando Machado - devido aos parâmetros urbanísticos (de usos e gabaritos permitidos) determinados no plano diretor de 1990, que será melhor comentado adiante. Como conseqüência, nota-se a concentração das atividades ligadas ao setor terciário e o uso misto na área central que é altamente requisitada e valorizada. Nos bairros de elite e no núcleo central, o valor da terra é bastante elevado, equiparando-se ou mesmo excedendo os preços em capitais de maior porte.

Por outro lado, a própria dinâmica territorial tem contribuído para contrabalançar alguns desses desequilíbrios. Assim, já é possível observar a formação de eixos de expansão, descentralizando atividades de serviço e comércio da área central. É o caso da Av. Atílio Fontana que constitui a principal via de ligação do centro aos bairros mais populares, tal como o Efapi. O prolongamento norte da avenida central da cidade tem se configurado como um eixo de serviços e comércios de maior porte, associado às novas dinâmicas do agronegócio e à provisão de atividades de suporte à circulação regional. Há também, a conformação de um eixo paralelo à avenida central que tem concentrado as atividades ligadas aos serviços de saúde que polariza a atração de fluxos em âmbito regional.

A intensificação da ocupação das áreas com infra-estrutura ainda é uma meta a ser alcançada, pois a cidade hoje ainda se estrutura com a presença de vazios urbanos que oneram os custos urbanos e aumentam a exclusão, sobretudo por conta da especulação imobiliária.

O estabelecimento da hierarquia viária que ocorreu por meio das avenidas centrais, em alguns casos, já demonstra em alguns pontos claros sinais de saturação. A Av. Atílio Fontana é o caso mais evidente devido à constituição do já citado eixo de descentralização do terciário, além de servir como acesso a diversos pólos geradores de tráfego – como a maior universidade do município, diversas indústrias – e de ser a principal rota para o

escoamento da produção e o recebimento de insumos à oeste do município.

As questões ambientais, por sua vez, são extremamente delicadas no município, também decorrente da situação regional como mencionado. A situação hídrica na cidade é preocupante devido à poluição existente na malha hídrica da cidade. A bacia de captação de água para abastecimento, o lajeado São José, tem sofrido forte pressão por ocupação e adensamento populacional. Há diversos problemas decorrentes do lançamento de resíduos sólidos urbanos e rurais em suas águas, bem como do processo de erosão que vem aumentando a turbidez da água e onerando os processos de tratamento. Além do mais, há um aumento crescente da demanda hídrica no município pois, além de ter que suprir as necessidades da população de modo geral, a bacia de captação também tem que atender as agroindústrias existentes que consomem grande quantidade de água (CEE, 2007a).

Imagem 6: Área Central de Chapecó em 2005.
Fonte: Alexandre Maurício Matiello (2005)

Imagem 7: Vista do acesso norte ao município em 2005.
Fonte: Alexandre Maurício Matiello (2005)

Como podemos perceber, apesar de ser fruto de uma trajetória única, os problemas existentes em Chapecó são comuns à realidade de muitos municípios brasileiros. A exclusão social gerada pela lógica econômica reflete-se no território, também contribuindo para o agravamento da degradação da natureza. Os problemas urbano-ambientais têm sido

criados e agravados pela inserção da lógica capitalista nos meios de produção, tal qual em outras cidades.

Por outro lado, apesar dos problemas apontados, avaliamos que o município apresenta atualmente condições interessantes no tocante a certos aspectos relacionados à qualidade de vida, como boa provisão de serviços de educação e saúde e atividades ligadas ao terciário, além de facilidade e rapidez nos deslocamentos entre diversos pontos da cidade na maior parte do tempo. Pensamos que Chapecó passa por um momento oportuno, no tocante às possibilidades de intervenção sobre os problemas urbano-ambientais que poderiam ocorrer a partir da construção de propostas de planejamento territorial, visto que os problemas urbano-ambientais existentes ainda nos parecem remediáveis. Portanto, consideramos que há um campo bastante propício à investigação de novos fenômenos associados à dinâmica territorial e à construção de políticas públicas territoriais através do planejamento urbano. Veremos, então, como os planos diretores realizados no município têm contribuído para a formação ou transformação dessa problemática, bem como para a construção de possibilidades de ação.

4.2 OS PLANOS DIRETORES E AS QUESTÕES URBANO-AMBIENTAIS

Nesta seção, abordaremos os dois Planos Diretores de Chapecó - o de 1990 e o de 2004 - assim como o processo de revisão do plano vigente ocorrido durante os anos de 2006 e 2007. Nossa análise procurou enfocar as formas de tratamento das questões urbano-ambientais do município evidenciadas nos planos diretores, bem como a repercussão desses para o agravamento ou minimização dos problemas urbano-ambientais no município de modo geral. Além disso, refletimos sobre a hipótese acerca do potencial emancipador dos conflitos urbano-ambientais através da articulação de interesses diversos. Tomamos como referência para a análise as discussões realizadas até o momento, bem como o contexto que acabamos de apresentar. Queremos, com isso, também refletir sobre algumas repercussões que as orientações de cunho normativo, privilegiadas na virada do século XXI com relação ao trato de problemas urbano-ambientais, têm gerado quando da tentativa de implementação, já que em nossa avaliação os planos diretores de 1990 e 2004 seguem os preceitos ditados pelas orientações nacionais, já discutidas ao longo deste trabalho.

O primeiro plano diretor de Chapecó data de 1990[136] e foi aprovado pela Lei Complementar nº 04, de 31 de maio de 1990[137]. De forma geral, o plano concentra-se nas seguintes diretrizes básicas (artigo 5º - Código de Diretrizes Urbanística): i) implantar infra-estrutura urbana; ii) incentivar a expansão do setor industrial; iii) consolidar o município como centro comercial e de serviços; iv) preservar os mananciais, as encostas, a fauna, as reservas florestais e a bacia de captação; v) intensificar a ocupação das áreas com infra-estrutura; vi) estabelecer hierarquia viária (PMC, 1990).

De forma sucinta, podemos traçar algumas inferências a partir da discussão por nós realizada. O plano diretor de 1990 adotou o modelo de planos diretores da época, com referência aos conceitos indicados pelo padrão da reforma urbana redistributiva. No art. 19º do caput. IX e título II, por exemplo, expressam-se orientações sobre a distribuição equilibrada dos equipamentos sociais. Todavia, como poderá ser observado adiante, avaliamos que o ordenamento territorial proposto na lei de 1990 não reflete o aspecto redistributivo da reforma urbana, pois propõe um zoneamento similar ao padrão modernista. Ou seja, pensamos que na época o texto da lei assumiu elementos dos debates realizados em âmbito nacional, mas o seu ordenamento territorial ainda refletia formas tradicionais de produção da cidade, sob a lógica monofuncional para o ordenamento das relações capitalistas de produção.

Esse plano menciona preocupações acerca do equilíbrio do território e da qualidade de vida de seus habitantes. A interpretação dos artigos do: Código de Diretrizes Urbanísticas, Código de Posturas e do Código do Meio ambiente nos traz a noção do ordenamento e de sua função para a promoção equilibrada do território. Todavia, não reconhece que é nele que estão encerrados os conflitos sócio-espaciais e que é dever do município administrar os mais diferentes interesses em prol do coletivo. Tanto que, naquela época, a indicação de meios de gestão co-participativa ainda não figurava como um quesito para a consecução do plano. O ordenamento territorial deste plano também não reconhece os conflitos urbano-ambientais que na época já existiam.

---

[136] Algumas análises aqui dispostas são resultantes do relatório final de pesquisa de Alba; Fujita; Matiello; *et all* (2006, pg. 47-53).

[137] Esta lei possui como organização e estrutura básica os seguintes elementos: i) Código de Diretrizes Urbanísticas, Código de Posturas e Código do Meio Ambiente – artigos 1º ao 266 º; ii) Código de Parcelamento do Solo Urbano e Código do Sistema Viário – artigos 267º ao 333º; iii) Código do Zoneamento – artigos 334º ao 394º; Código de Obras (Lei própria – vigente até hoje); iv) Anexos: a. Mapa do Sistema Viário Urbano, b. Mapa do Sistema Rodoviário Municipal, c. Gabaritos do Sistema Viário, d. Mapa do Macrozoneamento, e. Mapa do Zoneamento, f. Tabela da Periculosidade dos Usos, g. Tabela dos Usos. Esse plano diretor era complementado pela legislação Sanitária de Chapecó de 1993.

A preocupação com relação à proteção aos recursos naturais já aparece, porém com um caráter simplesmente regulatório, reconhecendo a importância desses recursos e definindo restrições para sua utilização e ocupação. Todavia, essa determinação não propiciou a preservação ou conservação esperada, como visto na avaliação feita anteriormente. Ficou evidente que, na implantação e na gestão do plano a ânsia de desenvolvimento e de produtividade sobrepôs-se aos interesses coletivos. Fato que determinou sua fragilidade ambiental na atualidade, comprometendo desde a qualidade de vida dos munícipes até o futuro da produção que aqui se desenvolve.

Com relação à segregação sócio-espacial que direta ou indiretamente pressiona locais ambientalmente frágeis, apesar do texto da lei afirmar a necessidade do equilíbrio na distribuição dos equipamentos urbanos, a determinação do ordenamento territorial e seus parâmetros acabaram induzindo o agravamento da exclusão. No título IV, caput. IV, do art. 275 ao art. 278, são tratadas as questões das áreas destinadas à habitação de interesse social. Nesses itens, observam-se certas contradições quanto ao ordenamento, caso o interesse seja realmente o de viabilizar acesso ao solo urbano. Por exemplo, a previsão de um lote mínimo (200 m^2 com testada mínima de 10 metros) maior do que o previsto na Lei Federal 6766/79 (125 m^2 com testada mínima de 5 metros) e a necessária articulação com o sistema viário existente, demonstrando preocupação com a acessibilidade a estes locais, aponta a possível localização destes loteamentos fora da zona urbanizada e quase sem condições de moradia em termos de infra-estrutura.

Atualmente se observa como resultado destas medidas a organização da cidade por uma malha que ora é contínua ora é interrompida por vazios urbanos, penalizando as populações residentes, onerando os custos municipais em termos de provimentos das necessidades básicas de sua comunidade, bem como propiciando locais de exclusão e impactos ambientais, de modo que beneficia interesses especulativos. Ao mesmo tempo, no título VI, caput. II, art. 340, que trata do código de zoneamento, apesar de não utilizar a função da propriedade como ponto de incentivo à ocupação dos vazios urbanos, o plano já previa para eles alíquotas progressivas do IPTU, algo similar ao IPTU progressivo no tempo. Estabelece, então, algumas possibilidades contraditórias (ou de equilíbrio?) às orientações destinadas ao parcelamento de interesse social, discutido acima.

Outra observação reside na permissão para alocação dos loteamentos populares na tabela do anexo VII e do caput V, seção III, artigos 372, 373,374 e 380, que tratam dos usos e índices de ocupação. Nas zonas residenciais de até três pavimentos (ZR3), que constituíam a maioria dos bairros elitizados, inexiste a possibilidade de construção de

habitações populares. O mesmo ocorre nas zonas residenciais de até 5 pavimentos (ZR5), com baixa taxa de ocupação (50%) e índice de aproveitamento (0,5), que também tornam-se mais propícias à ocupação de uma camada mais abastada pelo baixo aproveitamento da infra-estrutura. Ao passo que nas zonas industriais e de serviço, com maiores possibilidades de adensamento (taxa de ocupação de 50% e índice de aproveitamento 1,2), há a previsão de H.I.S., também permitidas nas zonas de até quatro pavimentos com melhor índice de aproveitamento (taxa de ocupação de 60% e índice de aproveitamento 1,8).

Consideramos que por mais que se argumente que as habitações de interesse social fatalmente incidirão sobre as áreas que permitem melhor relação custo-benefício para o investidor-empreendedor privado, a definição de parâmetros e usos permitidos e proibidos quanto à H.I.S. denota uma perspectiva de exclusão sócio-espacial estabelecida pelo plano e por aqueles que assim o decidiram.

Assim, o plano diretor de 1990, já incorporava alguns discursos que viriam a ser melhor reforçados nas discussões nacionais na virada do século, porém o ordenamento dos parâmetros construtivos evidenciam contradições, de modo que a dinâmica urbana inscrita na lei continuou pautada pela lógica da segregação e da não valorização dos recursos naturais.

Por outro lado, durante a década de 1990, foi desenvolvida uma iniciativa interessante no âmbito do planejamento regional que é a atuação das associações de municípios. Acreditamos que essa experiência teve influência na elaboração no plano diretor de 2004 e reforça nossa percepção de que as experiências no âmbito da descentralização administrativa têm sido mais recorrentes do que as práticas de participação e co-gestão. Essas associações foram institucionalizadas a partir do Plano Básico de Desenvolvimento Regional, depois transformado em Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico e Econômico, no período de 1993 e 1998, na esfera estadual. A organização dos municípios do estado em associações de municípios gerou 18 planos regionais, calcados em uma visão acerca de um desenvolvimento integrado, de abordagem sistêmica, com base nos princípios de participação e descentralização.

A atuação das associações incide também sobre as questões técnicas do ordenamento territorial, pois também fornece suporte para a constituição de bases informacionais, cartográficas e metodológicas para os municípios, por exemplo. Tal atuação, apesar de ainda branda, em nossa avaliação ameniza sensivelmente a grande

diferenciação do nível técnico existente nas prefeituras dos municípios, referente aos recursos humanos e materiais disponíveis para o auxílio ao planejamento territorial.

As associações de municípios servem de base para a constituição das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), as quais são compostas por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Essa experiência está em vigência até o momento e têm promovido, por exemplo, o alavancamento de planos de desenvolvimento regionais em prol de arranjos produtivos locais, bem como planos de gerenciamento de bacias hidrográficas. O financiamento desses programas provém de várias fontes, como as federais e, eventualmente, até de organismos internacionais como o PNUD[138].

O plano básico da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste Catarinense) veio gerar o primeiro Fórum Regional de Desenvolvimento, transformado posteriormente nos Fóruns Catarinenses[139]. Siebert (2001) avalia que uma das mudanças positivas, trazida por essas experiências, reside na implantação e no desenvolvimento da metodologia de organização institucional, que foge do centralismo e fomenta o planejamento participativo através de parcerias entre regiões, via associação dos municípios e os fóruns. É perceptível o crescimento das matérias de cunho ambiental nesses planos devido seu grande poder de convergência com relação aos interesses de diversos grupos sociais.

Muito embora os frutos mais maduros da experiência das associações e dos fóruns ainda estejam por serem colhidos, já que a descontinuidade e a reestruturação periódica de órgãos federais e estaduais tem impedido, muitas vezes, a implementação mais efetiva desse planejamento bem como uma visão global dos mesmos em escala estadual (SIEBERT, 2001), consideramos que essa experiência têm contribuído para o acúmulo de experiências no âmbito do planejamento territorial a partir da reflexão de novos arranjos administrativos, técnicos e políticos vinculados aos processos de co-gestão e da participação de representantes da sociedade civil.

Essa estrutura organizacional constitui uma instância de fomento e articulação de políticas integradas movidas por questões-problema, a qual tem a possibilidade de extrapolar os limites administrativos dos municípios, conseguindo assim agregar instâncias e grupos de interesses com mais agilidade e flexibilidade, dependendo do que se deseja abordar. Visto as dificuldades para a implementação dos planos e os limites da jurisdição administrativa, vemos que esse tipo de organização possibilitaria melhores condições de

---

[138] Ver Projeto Meu Lugar (2008).

[139] O FORUMCAT é uma entidade não-govenamental, criada em 1996, voltada ao fomento de parcerias entre o governo e a sociedade civil.

respostas a conflitos territoriais existentes, a partir de agregação de poderes deliberativos. Não é á toa que arenas de enfrentamento com algum poder deliberativo, tal como os conselhos municipais, têm sido palco de severo embate. É o caso do conselho municipal de desenvolvimento territorial de Chapecó, que será mencionado adiante.

Pouco mais de uma década depois da aprovação do primeiro plano diretor, e em sintonia com o debate urbano nacional e a aprovação do Estatuto da Cidade, novas discussões iniciaram. O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC)[140] de 2004 possui importante papel dentro do estado de Santa Catarina, visto que foi um dos primeiros a enfrentar o desafio colocado pelo Estatuto da Cidade de realizar um planejamento urbano participativo. O processo de discussão e realização desse plano diretor ocorreu entre os anos de 2001 e 2004, durante o mandato cujo prefeito pertencia ao mesmo partido do governo federal[141].

Concomitante à aprovação do Estatuto da Cidade, o ano de 2001 foi marcado pela realização do Congresso da Cidade em Chapecó. O processo de discussão do plano diretor realizado no Congresso da Cidade mobilizou mais de 6.300 pessoas em 119 reuniões, garantiu a publicidade e o acesso a documentos e informações produzidos por meio da realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da comunidade (PDDTC, 2004. p.04)[142].

O principal foco deste congresso foi a construção coletiva e participativa do processo do novo plano, bem como a definição das diretrizes gerais, linhas de pensamento e eixos temáticos, que foram: i) meio ambiente; ii) uso do solo urbano; e iii) transporte e trânsito. Como visto, foram eleitos temas condizentes com os problemas existentes.

O ano de 2002 foi marcado pelo processo de compreensão do território e organização da metodologia de trabalho a ser adotada, através da organização e instrumentalização necessária ao trabalho. Neste período, foram adquiridas imagens de satélite, atualizados os dados cadastrais, desenvolvido treinamento técnico, entre outras ações. Um importante fator para a orientação do plano foi a obtenção de consultorias de

---

[140] Análise baseada no Relatório final de Pesquisa de Alba; Fujita; Matiello; Villela; Otsuschi; *et all* (2006, pg. 55-62).

[141] Pedro Uczai, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a prefeitura após a saída do então prefeito José Fritsch. Pedro ocupava o cargo de vice-prefeito antes da saída de Fritsch, o qual estava em seu segundo mandato, e desde 2001 foi responsável pela promoção do Congresso da Cidade realizado no município.

[142] Segundo dados do plano (PDDTC, 2004), mais de 130 entidades foram representadas por 30 conselheiros, dentre os quais 18 das entidades civis – Universidade Comunitária Regional de Chapecó, Centro Empresarial de Chapecó, Igrejas, Conselhos Municipais, Associações de Profissionais, Sindicato de Trabalhadores, Clubes de Serviço, Entidades Rurais – e 12 governamentais, sendo mobilizadas diretamente mais de 3.800 pessoas em 72 reuniões, 26 oficinas, 1 seminário e 1 congresso, onde foram escolhidos 398 delegados que decidiram a forma de desenvolvimento e o futuro da cidade.

profissionais ligados à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que na época já contava com projeção nacional baseada nas experiências dos orçamentos participativos e outras instituições ligadas ao Movimento Nacional da Reforma Urbana que conduziram o processo de consolidação do Estatuto da Cidade. Isso denota a preocupação por parte do poder público municipal em estar sintonizado às políticas nacionais.

Em 2003, houve o início das oficinas de debates sobre os mais diferentes temas e a construção do primeiro rascunho da nova lei. Esta foi apresentada à comunidade no Congresso do Plano Diretor, onde foi discutida e debatida. A partir de então, o documento foi redigido e submetido à aprovação da Câmara de Vereadores. Em janeiro de 2004, foi aprovado o novo PDDTC: Lei complementar 202 de 06 de janeiro de 2004.

A nova lei, que incorpora os preceitos do Estatuto da Cidade, já comentados, se organiza a partir da reflexão sobre seu próprio território e possui a seguinte estrutura: i) Título I: finalidade, abrangência e objetivos gerais (posturas adotadas); ii) Título II e III: estratégias e programas; iii) Título IV: do ordenamento territorial; iv) Título V: dos instrumentos do desenvolvimento territorial; v) Título VI: Gestão democrática, do sistema de planejamento territorial e da participação democrática; vi) Título VII: disposições finais; vii) Anexos: mapas e diretrizes.

O processo de planejamento contido no PDDTC incorpora o conceito de gestão como processo permanente de discussão, avaliação, proposição e monitoramento do desenvolvimento urbano e territorial. As ações de planejamento adquirem, assim, caráter organizador que implica na articulação de diferentes sujeitos e interesses e na participação mais ampla da população para a definição da política urbana. O plano prevê que a consecução das políticas deve ser realizada através das estratégias de desenvolvimento territorial, eixo central do PDDTC.

As estratégias, algumas das quais serão discutidas adiante, prevêem sua implementação através de 28 (vinte e oito) programas[143], que por sua vez determinam ações a serem cumpridas. As estratégias estão altamente vinculadas entre si, algo fundamental em termos de gestão. No plano salienta-se a responsabilidade do poder público local sobre todo o seu território, a fim de formular "respostas adequadas à sustentabilidade ambiental, econômica e social, uma vez que passa a considerar a

[143] São eles: i) cumprimento da função social da propriedade; ii) democratização do acesso a terra e habitação; iii) promoção do direito à cidade; iv) organização territorial e desenvolvimento descentralizado; v) mobilidade e transporte coletivo; vi) qualificação ambiental; vii) diálogo e integração entre culturas e etnias; viii) financiamento da cidade; ix) integração regional; e x) implementação do planejamento territorial e da gestão democrática (PDDTC, 2004)

totalidade do seu território como um sistema indissolúvel e complementar" (PDDTC, 2004. p.06).

A fim de orientar o ordenamento territorial no âmbito do município, a partir de certos elementos estruturadores, foram estipuladas as macrozonas, que são: i) Macrozona de Reestruturação e Densificação Urbana, que compreende a malha urbanizada e as previsões de expansão e ii) Macrozona de Produção Primária, que abrange o restante do território, caracterizado pela produção primária agrofamiliar, pelos núcleos rurais e remanescentes naturais. Essas classes são compostas por unidades territoriais e, essas por sua vez, em macroáreas, que são: as (i) unidades funcionais; (ii) unidades ambientais; (iii) unidades de conservação; (iv) unidade industrial e (v) áreas especiais. Estas categorias são as que recebem os parâmetros urbanísticos de ocupação. Importante salientar que o município passa a ser pensado a partir de um zoneamento por "comportamento x função", distinta do determinismo pregado pela relação "área x índice", utilizada no Plano Diretor de 1990.

Diferentemente do plano anterior, o PDDTC abrange a totalidade do território municipal, eliminando o conceito de perímetro urbano e adotando todo o município como área administrativa. Consideramos que essa abordagem dialógica com base na interpretação do território nos parece bastante congruente.

Os princípios do plano (art. 7º) focalizam-se em pontos como a justiça social, a redução das desigualdades sociais e a inclusão social, a direito à cidade para todos, entre outros. Neste aspecto, o olhar é mais amplo e preocupado com as diferenças sociais que no plano anterior e sinaliza a incorporação de debates urbanos mais recentes. Pode-se destacar o reconhecimento da necessidade de inclusão social a partir da realidade de desigualdade; da distribuição igualitária dos benefícios e dos ônus da infra-estrutura urbana; do questionamento do funcionalismo da cidade que segrega usos; da abertura do capital privado à possibilidade de participar do financiamento da produção da urbanização, arcando também com custos sobre a valorização da terra; e a não discriminação das diferentes etnias que compõe o território.

No cap. III, art. 10º e 11º, a função social da propriedade é mencionada com base no Estatuto da Cidade, de forma a assegurar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, o que até então não era possível pelo antigo plano. Com isso, o novo plano incorporou a lei federal como a lei orgânica do município, no que se refere à definição da função social da propriedade.

As estratégias de organização territorial e a necessidade do desenvolvimento descentralizado são consideradas como formas de proporcionar o direito à cidade e disponibilizar as oportunidades por todo o território, articulando a questão do desenvolvimento urbano, regional e do patrimônio cultural. Com respeito a esse último há o reconhecimento dos conflitos históricos que marcaram a região, tanto que uma das estratégias orienta-se ao diálogo entre etnias e culturas. Aborda a eqüidade e justa distribuição dos benefícios do processo de desenvolvimento urbano, através do fortalecimento equânime.

Com relação aos programas que implantam as estratégias de cunho ambiental, mencionamos o cap. XV do plano, que trata do programa de gerenciamento das bacias hidrográficas e dos potenciais hídricos. É possível perceber que o programa prevê um plano de gestão para a bacia de captação e fornece, inclusive, um esquema metodológico básico apontando etapas e focos de atuação. O conflito urbano-ambiental referente aos assentamentos nas áreas de mananciais é abordado mediante o gravame desses núcleos como áreas especiais de interesse social. Assim, observamos que os conflitos urbano-ambientais mais expressivos foram reconhecidos tanto no texto do plano como no ordenamento territorial.

O cap. XVI do PDDTC trata do programa de gerenciamento de resíduos sólidos e líquidos, objetivando a conservação ambiental através de ações, tais como: educação e conscientização ambiental; adequada triagem e acondicionamento de resíduos; coleta seletiva para todo território; destinação final ambientalmente sustentável; incentivo a atividades econômicas que proporcionem desenvolvimento social; dentre outras. Nesse sentido, há a consideração ao trabalho pioneiro realizado pela O.N.G. Verde Vida com os agentes ambientais do bairro São Pedro, que têm trabalhado com a população local através da usina de reciclagem e do desenvolvimento de algumas atividades sociais. Isso denota ao nosso ver uma sintonia com os representantes de entidades do terceiro setor que atuam em prol dos interesses coletivos.

O cap. XVII do plano diretor estabelece o programa de requalificação ambiental de córregos urbanos. Esse programa deixa entrever a postura metodológica para a consecução do programa. Prevê primeiramente a identificação e o reconhecimento da situação ambiental do córregos em áreas urbanas consolidadas, para depois direcioná-los a um processo de reestruturação e qualificação ambiental através de ações, tais como: regularização fundiária; qualificação ambiental e valorização da paisagem e do patrimônio ambiental; incentivo à consolidação de conexões espaciais e naturais; menção tanto à

preservação quanto à conservação ambiental; regulamentação urbana; e fiscalização de ações poluidoras. A aplicação das ações (quais, como e aonde) está vinculada ao estudo de cada situação.

O supracitado programa é anterior à aprovação da Resolução do CONAMA sobre as A.P.P.'s urbanas. Todavia, percebemos que reconhece a existência do conflito urbano-ambiental e se propõe a orientar alguns caminhos para o estabelecimento de um maior equilíbrio entre os interesses sociais, urbanos e ambientais. Não decide *a priori* a ação incidente sobre essas áreas, mas deixa abertas possibilidades de estudo e debate. Assume a regularização fundiária e a regulamentação urbana como meios de atingir esse equilíbrio. Prevê o estabelecimento de corredores verdes e a utilização desses locais através da valorização do patrimônio e das áreas públicas. Determina no ordenamento territorial certas áreas estratégicas a serem mantidas ao longo do tempo, de modo que elas conformem essas áreas ambientais.

O capítulo XVIII do PDDTC trata do programa de gerenciamento de atividades de impacto, através da identificação, classificação, regulamentação e fiscalização desses tipos atividades. Menciona-se a utilização dos estudos de impacto e das medidas mitigadoras para a minimização ou solução dos conflitos causados. Assim, constata-se que esse plano reconhece e menciona explicitamente conflitos que envolvem interesses relacionados à atividade privada e produtiva e aos interesses coletivos ambientais.

O cap. XIX da lei aborda o programa de requalificação da paisagem urbana e natural. Apesar do programa fazer uma distinção entre paisagem urbana e natural, a qual consideramos de difícil discernimento, bem como mencionar o termo ambiência territorial, que também nos parece vago, ele é claro ao afirmar o direcionamento dessas áreas para o uso coletivo e público, estabelecendo tanto diretrizes de implementação, quanto atribuições do poder público. Ao nosso ver, seria interessante que fossem melhor explicitadas as possibilidades referentes à realização de parcerias público privadas (PPP) e à constituição de reservas particulares de patrimônio natural (RPPN), a fim de ampliar formas de implementação de áreas verdes, livres e públicas qualificadas, visto a deficiência existente nesse aspecto em Chapecó. As diretrizes de implementação trazem à tona a promoção da qualidade de vida através destes espaços públicos, bem como associam os potenciais naturais e culturais à conservação ambiental e à qualificação da paisagem.

Com relação às atribuições do poder público para o atendimento às diretrizes mencionadas acima, o art. 82 estabelece a revitalização de áreas existentes, a implementação de parques e praças qualificadas direcionadas às atividades coletivas e a

integração dos espaços abertos através de linhas de conectividade (ciclovias e pistas de caminhada).

No cap. XXI do PDDTC, o programa de resgate do patrimônio cultural do município visa a valorização e o resgate do patrimônio cultural, através da diversidade e da pluralidade cultural e étnica, sobretudo nas regiões mais carentes por meio da criação, produção e usufruto de bens culturais. Essa associação nos parece importante, pois não restringe a promoção cultural às camadas mais elitizadas.

Há, neste programa, uma menção específica aos territórios indígenas no município, bem como às comunidades rurais. As formas de desenvolvimento vinculadas a esse patrimônio ficam associadas ao desenvolvimento da atividade turística, a partir de um planejamento capitaneado pelo poder público que adote uma visão regional de modo a permitir uma articulação territorial. A parceria com o setor privado prevê a inserção dos proprietários locais, o que nos parece interessante desde que haja articulação e apoio institucional, técnico e financeiro para o desenvolvimento de atividades turísticas menos impactantes e associadas aos interesses e fortalecimento regional.

No tocante à articulação inter-setorial e institucional, o art. 90 do plano é claro ao salientar que as propostas de cunho ambiental e cultural devem ser articuladas e integradas com as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Planejamento, de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, o Departamento de Meio Ambiente e a Fundação Cultural, bem como com outros setores envolvidos dependendo da especificidade do projeto ou da ação a ser desenvolvida.

O cap. XXIV do PDDTC trata do programa de integração regional, com vistas à implementação do processo de planejamento e gerenciamento integrados voltados à política regional de equilíbrio entre municípios, bem como a conservação ambiental e minimização de conflitos sociais. As ações propostas incluem o monitoramento do desenvolvimento regional, a articulação da sociedade em suas diversas esferas (pública, privada e terceiro setor), a promoção do debate coletivo, a criação de políticas integradas inter-municipais aliando interesses ambientais, sociais e econômicos. Essa ação leva em conta as experiências de mais de uma década referentes à constituição e atuação das associações de municípios, das secretarias de desenvolvimento regional e dos fóruns de desenvolvimento, mencionados anteriormente.

O cap. XXVI do plano aborda o programa de reorganização administrativa entre os orgãos governamentais, de modo a implantar ações coordenadas e integradas, orientadas à gestão territorial proposta pelo plano diretor. Privilegia-se a participação integrada dos

departamentos governamentais, a integração de políticas e o incentivo às ações de caráter multidisciplinar para acompanhamento e avaliação do desenvolvimento territorial do município, associando inclusive a adequação da gestão orçamentária ao cumprimento da gestão.

O Título V do PDDTC, por sua vez, dispõe sobre os instrumentos de desenvolvimento territorial e intervenção no solo e constitui parte fundamental do plano, pois determina aonde as estratégias, diretrizes e ações devem ser aplicadas. De certa maneira, ainda há a utilização do zoneamento como forma de espacialização desses parâmetros. A diferença é que o uso misto e a plurifuncionalidade passaram a ser privilegiados, em detrimento da monofuncionalidade, aspecto bastante criticado por propiciar a exclusão sócio-espacial. Neste plano diretor, há a criação das Unidades Ambientais de Moradia e as Unidades Funcionais de Descentralização. Ambas admitem uma série de usos e possibilidades, ou seja, o uso misto. Todavia, os parâmetros urbanísticos são diferentes para cada uma. A primeira direciona a ocupação à constituição de uma paisagem mais propícia ao convívio comunitário e a segunda privilegia as conformações de locais mais dinâmicos, em termos do provimento de atividades comerciais e de serviço e do desenvolvimento de atividades econômicas e produtivas, a partir de parâmetros construtivos mais generosos.

As unidades funcionais de descentralização têm o objetivo de promover a descentralização das atividades comerciais e de serviço, a fim de promover um melhor equilíbrio no acesso de distribuição dessas atividades a locais precários.

A proibição de alguma atividade fica vinculada ao potencial de impactos e degradação ambientais, os quais podem incluir aspectos tais como nível de ruído e contaminação por resíduos, dentre outros. Esses parâmetros estabelecidos permitem que, *a priori*, todos os usos possam ser considerados. Consideramos essa uma proposta bastante interessante referente ao enfrentamento dos problemas urbano-ambientais.

Além dessas áreas gerais, há a determinação de áreas especiais, as quais focalizam questões específicas em termos de conflitos territoriais e interesses coletivos. São reconhecidas quatro áreas especiais, a saber: i) institucional; ii) habitação de interesse social; iii) ocupação prioritária; e iv) interesse ambiental.

A produção de habitação de interesse social (HIS) é permitida em todo o território, segundo a organização por atividade e potencial de degradação. O poder público pode decidir sobre o interesse coletivo em determinadas áreas, com relação à produção de HIS e outros equipamentos. Prevê, também, a parceria com a iniciativa privada. O lote mínimo

(140 m² e testada de 7m) estabelecido possui dimensões mais coerentes com o custo da urbanização do que as estabelecidas pelo plano anterior de 1990.

As áreas especiais de urbanização e ocupação prioritária (AEUOP) são destinadas aos vazios urbanos. O gravame aplicado a essas áreas tem o intuito de priorizar a ocupação desses vazios, de maneira a diminuir os custos da urbanização pública e, de certa forma, desincentivar a especulação nessas glebas. Essa categoria é bastante aberta quanto às possibilidades de ocupação, mas insinua que há a preferência por empreendimentos habitacionais e de interesse ambiental. Porém, acreditamos que dependendo da postura da administração em vigor essa categoria pode ser um instrumento de privilégio de interesses específicos.

Com relação à previsão acerca dos instrumentos de desenvolvimento territorial, esses são aqueles dispostos nas leis federais, tanto o Estatuto da Cidade, quanto as leis ambientais mais amplas[144]. Todavia, muitos desses instrumentos mal puderam ser aplicados nos dois anos que antecederam a revisão do plano.

Finalmente, são previstas formas de consolidação de gestão democrática. O plano institui o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Democrática - SPTGD, o qual deve ser composto por: i) órgãos da administração pública direta e indireta; ii) comissões técnicas de suporte às decisões; iii) conselho municipal de desenvolvimento territorial-CMDT; iv) conselhos vinculados ao desenvolvimento territorial; e v) órgão gerenciador. Esse sistema tem a função de promover ações no âmbito da produção de informações (estudos), gerenciamento, execução e desenvolvimento do planejamento territorial através da administração pública.

O Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Democrática, segundo a lei, deve promover as condições de debate e gerenciamento do planejamento territorial, sendo sua instância de confronto e deliberação o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial- CMDT[145] o qual constitui peça fundamental do processo de gestão. Esse tem a

---

[144] Quanto aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e intervenção no solo, o plano prevê: i) outorga onerosa do direito de construir; ii) transferência do direito de construir; iii) operações urbanas consorciadas; iv) direito de preempção; v) direito de superfície; vi) consórcio imobiliário; vii) fundo municipal de desenvolvimento territorial; viii) áreas especiais (áreas especiais de interesse institucional, áreas especiais de interesse social, áreas especiais de urbanização e ocupação prioritária, e áreas especiais de interesse ambiental) (PDDTC, 2004)

[145] Devem fazer parte do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial 25 (vinte e cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, eleitos ou indicados pelos respectivos órgãos ou categorias e homologados pelo Prefeito Municipal, com renovação quadrienal e obedecendo a seguinte composição (com designação de um número específico para cada categoria: i) 08 (oito) representantes de entidades governamentais vinculados às questões de desenvolvimento territorial, assim distribuídos (dos níveis federal, estadual e municipal); ii) 08 (oito) representantes de entidades não-governamentais definidos por ocasião das

finalidade de formular e aprovar políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial, ao qual compete uma série de atribuições de caráter propositivo permitindo aprofundamentos, debates e modificações da lei municipal. Constitu-se também como canal direto de diálogo com as demandas da sociedade. Esse conselho teve um papel fundamental na ampliação do debate acerca do plano diretor e suas implicações para a sociedade e foi palco de acirrados embates e conflitos, por seu caráter deliberativo. foi nessa instância que se desenrolaram as iniciativas do processo de revisão que será discutido no próximo item.

Pensamos que as movimentações, os debates e as decisões ocorridas no âmbito desse conselho deveriam ser mais publicizadas pelos meio de comunicação, a fim de trazer a público as discussões de grande interesse coletivo. Acreditamos que somente um trabalho a longo prazo pode fazer com que a população em geral sinta-se encorajada a debater sobre as questões territoriais. Uma maior divulgação e debate facilitaria a atuação de agentes representantes dos interesses coletivos e comunitários. Outro fator que opera como entrave à participação é o horário e a frequência com que as reuniões do conselho ocorrem. Em geral, elas acontecem em dias de semana e em horário comerciais, o que dificulta a participação de representantes de comunidades. Verifica-se que a participação de representantes interessados na defesa dos interesses coletivos é extremamente extenuante, devido á grande pressão que é exercida sobre eles nas disputas entre os interesses coletivos e corporativos - sobretudo aqueles representados pelos investidores de terras. Muitas vezes, os constantes conflitos acabam por afastar tais representantes, abrindo grande espaço de manobra aos interesses de grupos privilegiados.

No quadro geral, avaliamos a iniciativa do plano diretor de 2004 como um importante passo para o debate coletivo do desenvolvimento territorial no município, para a inclusão de outros setores da sociedade nessa discussão - que não somente os políticos, técnicos e investidores - bem como para a reflexão acerca da implantação dos planos diretores orientados pelo Estatuto da Cidade. Observamos que os conflitos territoriais mais expressivos do município foram contemplados na discussão, leitura e proposição das estratégias, programas e ações orientadas ao ordenamento territorial. Da mesma forma, os potenciais locais sob forma de experiências pioneiras de gestão democrática em prol de

---

conferências municipais de avaliação do PDDTC (trabalhadores, sociedade civil, conselhos municipais, associação de profissionais, entidades empresariais, ambientais e educacionais); e iii) 08 (oito) representantes das regiões geográficas de planejamento definidas por Lei Complementar e escolhidos através de plenárias realizadas com as comunidades, por ocasião das conferências municipais de avaliação do PDDTC.

interesses coletivos, também foram contemplados. Foram aprofundadas também interessantes propostas de caráter técnico e administrativo, bem como indicados caminhos para a consecução da gestão participativa encarada como instância fundamental para a implantação do plano. Porém, muitos dos instrumentos propostos não puderam ser amplamente utilizados como foram previstos. Dois anos e meio após a sua aprovação houve o processo de revisão com vistas a contemplar eventuais ajustes no curso da implementação do plano. O que decorreu desse momento será melhor detalhado a seguir.

Nesse meio tempo, ao final do ano de 2005, um canditado da oposição venceu as eleições para prefeito assumindo o cargo a patir do ano de 2006[146]. O processo de discussão que até então estava em andamento encontrou evidentes resistências, como já antecipavam os debates recorrentes no Conselho de Desenvolvimento Territorial[147].

O processo de revisão do plano diretor espelhou, desde sua gênese, uma forma de conduta, referente aos processos de debate e resolução dos conflitos de interesses, um tanto distinta daquele processo anterior que marcou a construção do plano diretor de 2004. Presume-se que essa guinada constitui reflexo da mudança político-administrativa que o município testemunhou desde o começo de 2006[148].

Mediante a proximidade da data referente à revisão do plano diretor, a Secretaria de Pesquisa e Planejamento da Prefeitura de Chapecó entrou em contato com algumas organizações, sobretudo aquelas representativas do setor imobiliário, das classes profissionais e dos meios acadêmicos fixando uma data para a entrega de propostas de revisão do plano vigente[149]. Representantes das agroindústrias ainda não haviam se manifestado formalmente naquele momento.

A Secretaria de Pesquisa e Planejamento da Prefeitura Municipal reuniu e listou as contribuições em 38 propostas objetivas de revisão do plano diretor. No Apêndice A, desta

---

[146] O candidato João Rodrigues do partido Democratas.

[147] Nele, eram frequentes conflitos acerca da alteração de gravames, em especial aqueles com restrição de uso tal como áreas verdes, dentre outros embates (PMC / CDT, 2006).

[148] A nova administração nomeou a composição do alto escalão, como de praxe. Desde o princípio, já se fazia notar uma crescente tensão em torno da gerência e da condução da implementação do plano, perceptível na mudança dos cargos dos principais responsáveis técnicos que participaram do processo de discussão e elaboração do plano diretor de 2004. São eles, os arquitetos e urbanistas Flávio Cosme Gusatti e Ricardo Rodrigues Monteiro, os quais também participavam do Conselho de Desenvolvimento Territorial na época.

[149] Fizeram proposições as seguintes entidades: i) CEC (Centro Empresarial Chapecó); ii) ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó); iii) SIHRBASC (Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Chapecó); iv) ROTARY[149]; v) AEAO (Associação do Engenheiros e Arquitetos do Oeste)[149]; vi) AEAGRO (Associação dos Engenheiros Agrônomos); vii) Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ); e a Prefeitura Municipal de Chapecó, através de suas secretarias como a viii) SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico) e xix) Secretaria de Pesquisa e Planejamento (SPP).

tese, estão listadas as propostas organizadas segundo as entidades propositoras, bem como uma avaliação acerca dos conteúdos propostos pelas mesmas.

Em linhas gerais, as propostas originadas dos setores empresariais, comerciais e aqueles ligados às elites econômicas foram as mais numerosas. Expressavam um caráter bastante objetivo e direto, no que diz respeito ao estabelecimento de novos índices urbanísticos a fim de aumentar o potencial construtivo do ordenamento territorial proposto em 2004. Muitas delas, inclusive, em áreas de interesse ambiental.

Com base nestas sugestões, o departamento de geoprocessamento da Secretaria de Pesquisa e Planejamento da prefeitura elaborou um relatório técnico (PMC/SSP, 2006). Esse relatório analisou as propostas mais polêmicas e tomando por base uma projeção de dados emitiu um parecer técnico, com o intuito de subsidiar a discussão daquelas propostas encaminhadas bem como a decisão daqueles que iriam participar da votação sobre as matérias. A maioria das análises baseou-se em ponderações acerca de relações entre densidade urbana, disponibilidade de infra-estrutura, usos existentes e condições de escoamento viário, a partir dos dados mais recentes disponíveis.

A conclusão mais importante a que o documento chega aponta a falta de necessidade de ampliação da malha urbanizada, pois foi constatado que aproximadamente 25% dos lotes urbanos do município estavam ainda por serem ocupados. Considerações foram feitas segundo análises de diferentes áreas bem como a partir do caráter das atividades que nelas estavam ocorrendo, de modo que foi possível realizar uma avaliação geral de como o plano de 2004 estava sendo assimilado pelo conjunto da sociedade no tocante à edificação dos parâmetros construtivos.

De forma geral, confirmaram-se as avaliações decorrentes do estudo que subsidiou o plano de 2004. Afinal, pouco tempo havia se passado desde então. Alertou-se para os impactos ambientais e infra-estruturais - sobretudo viários - que as propostas de aumento dos índices construtivos trariam. Reforçou-se a necessidade de descentralização das áreas mais dinâmicas e o incentivo à estruturação de áreas de suporte a esses eixos mais solicitados. Reafirmou-se a fragilidade das áreas de remanescentes florestais e da bacia de captação. Também foi reconhecida a questão dos conflitos que surgiriam entre as atividades de caráter primário e a ampliação das áreas produtivas ao longo das vias de acesso ao município.

O relatório técnico foi divulgado no dia 07 de agosto de 2006 e enviado às entidades proponentes, junto com o convite para a participação da reunião realizada no dia 10 de agosto de 2006 e que determinou a revisão do plano vigente. A divulgação deste evento

não foi tão ampla quanto a que convocou a conferência da cidade em 2001. O próprio evento também teve uma duração curta, de um dia apenas, com pouco tempo para discussão e votação das propostas. Pensamos que um processo como esse deveria ser precedido de um movimento mais amplo de debate, tanto em termos do número de participantes bem como do tempo e das oportunidades de discussão.

A votação transcorreu majoritariamente em prol dos interesses do setor imobiliário, que ali estavam representados de maneira significativa. Ficou evidente que muitas decisões basearam-se em perspectivas particulares, referentes às reservas de terras pertencentes aos diversos investidores que se uniram, naquele momento, a fim de fazer valer os interesses da classe. Negociações e interesses acerca da aprovação e reprovação das propostas e emendas entre tais agentes eram publicamente expostos na plenária. Em geral, as propostas de gravames destinados a aumentar os índices construtivos foram aprovadas, inclusive em áreas de interesse ambiental e na bacia de captação de água. Foi significativa a reprovação de propostas que tinham como base de argumentação a mediação de conflitos urbano-ambientais ou a ampliação de áreas de interesse ou requalificação ambiental, as quais foram pouco privilegiadas mesmo que tenham sido defendidas em plenária. No Apêndice B, desta tese, dispusemos um quadro síntese do resultado da votação das propostas e das emendas, com número de votos e quorum, assim como uma análise à respeito das propostas aprovadas, modificadas e rejeitadas.

Pensamos que essa revisão evidenciou movimentos significativos no jogo de forças sociais, expressos a partir dos conflitos entre os atores. O resultado do dia 07 de agosto de 2006 trouxe de volta o ímpeto colonizador das elites associadas ao monopólio da terra, após um período de duas gestões municipais, quando ficaram um tanto neutralizadas e nutriram certos ressentimentos. O dia encerrou dividindo os participantes entre vitoriosos e perplexos.

Todavia, o processo de revisão não findou aí, devido à repercussão causada pelo caráter que o conjunto das aprovações evidenciou, ou seja, do beneficiamento de um setor privilegiado em detrimento do todo da sociedade. Consideramos que essa repercussão ficou mais evidente para os participantes daquele seminário do que para a sociedade como um todo, visto a pouca divulgação nos meios de comunicação ocorrida na época.

Consideramos, também, que a modificação aprovada tornou o conjunto do plano diretor contraditório, pois os princípios constantes no plano agora conflitam com a determinação do novo ordenamento territorial. Ou seja, o plano que buscava a democratização do acesso à cidade, possivelmente induzirá um ordenamento territorial

mais excludente, tal qual ocorria com os planos realizados e criticados em décadas anteriores.

Nos desdobramentos decorrentes da revisão do plano, também foi determinante a atuação individual de alguns indivíduos[150], que se articularam e mobilizaram tanto a Câmara de Vereadores, como outros setores da sociedade, tais como a agroindústria, sob a contestação da legitimidade daquele processo de revisão e o argumento que certas propostas deveriam ser discutidas de forma mais consistente. Foi, inclusive, colocada em questão a validade constitucional e legal do projeto, já que muitas das propostas sobrepunham-se a determinações de âmbito federal, constantes na Carta Magna.

Foi a partir dessa polêmica que foi sugerida e aceita a constituição de uma comissão especial de estudos, formada por três vereadores[151] da Câmara. Esse estudo teve o intuito de aprofundar o entendimento das implicações que as propostas mais polêmicas que foram aprovadas teriam perante o conjunto do território e da sociedade, já que o conhecimento específico da matéria não é tão acessível à população em geral, ficando restrito aos técnicos da área e aos investidores. Outra atribuição dessa comissão foi a de promover esse debate mais amplo com a sociedade. Juntamente com a discussão das matérias em questão, foram realizados encontros com setores da sociedade, de modo a promover tanto a divulgação e discussão do conteúdo, quanto o recolhimento de novas sugestões. Dessa dinâmica resultou um documento auxiliar a Câmara de Vereadores, para que os vereadores pudessem ponderar acerca do conteúdo da revisão no momento da votação definitiva que sancionaria as novas alterações do plano.

A comissão dos vereadores sistematizou uma metodologia de trabalho, a qual definiu cinco grupos temáticos[152] a partir dos quais tanto interessados quanto representantes institucionais puderam se reunir, discutir as propostas e aprofundá-las, a fim de emitir um parecer acerca daqueles assuntos. Também foram organizados pequenos seminários e reuniões em instituições[153] e associações de bairro, com o intuito de ampliar o alcance do debate.

---

[150] Dentre esses, citamos em especial o arquiteto e urbanista Flávio Cosme Gusatti, o engenheiro Antônio Baptiston da Companhia de Água e Saneamento (CASAN) e o vereador Paulinho da Silva,

[151] Paulinho da Silva (presidente), Ulda Baldissera (relatora) e Célio Portela (membro).

[152] Cada grupo contou com um coordenador e um relator, que reuniram e sistematizaram as discussões e contribuições coletivas acerca: i) da criação da MUT (macroárea urbana de transição); ii) do debate sobre a ampliação da faixa de UFRT (unidade funcional de requalificação territorial) no Lageado São José (bacia de captação); iii) do debate sobre a criação da UFPIP (unidade funcional de produção industrial prioritária) na SC-480; iv) da discussão sobre a taxa de ocupação nas áreas verdes; e v) do debate sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto.

[153] No âmbito das reuniões com a comunidade, foi realizado um seminário na universidade local (UNOCHAPECO) que promoveu: a exposição das propostas e de pareceres de especialistas; um debate

Cada grupo estabeleceu sua sistemática de encontros e de comunicação, a fim de fomentar o debate e redigir as considerações finais, apoiados em um cronograma de trabalho. A composição dos grupos temáticos caracterizou-se por ser multidisciplinar e diversificada, em termos institucionais. Havia a presença mais expressiva de profissionais e técnicos ligados às instituições públicas de pesquisa e de ensino. O setor privado teve a adesão de representantes das agroindústrias instaladas no município. O setor empresarial e imobiliário fez-se presente, mas em menor número, diferentemente dos eventos ocorridos no seminário de revisão.

Este fato nos leva a ponderar que o movimento promovido pela comissão de estudos atraiu e oportunizou a expressão de setores que foram menos contemplados anteriormente na revisão do plano. Assim, nos parece que esse evento constituiu uma oportunidade de aprofundamento e ampliação do debate acerca das modificações, mas não necessariamente um espaço de confronto e negociação direta das propostas. Todavia, não negamos a validade do movimento gerado. Pelo contrário, o consideramos de vital importância para o amadurecimento das experiências da sociedade com relação à participação na gestão pública. Também, consideramos que esse foi um processo mais amplo do que o realizado na revisão do plano, tanto em termos de representatividade numérica e quanto de composição da sociedade, além de mais democrático por conta da sistemática de trabalho adotada a qual previa momentos de reflexão, debates e proposições, o que permitiu o fechamento do ciclo de entendimento dos participantes.

O dia 16 de abril de 2007 foi estabelecido como prazo final para o envio das considerações dos grupos, a fim de serem reunidas e debatidas em plenária final no dia 26 de abril de 2007. Na plenária, as considerações foram socializadas, debatidas, votadas e reunidas no relatório final da comissão (CEC, 2007)[154]. Esse conteúdo serviu de base para a elaboração da emenda substitutiva encaminhada ao presidente da Câmara de Vereadores, aproximadamente um mês após a plenária, em 28 de maio de 2007 (SILVA, 2007). A emenda esclareceu a dinâmica desenvolvida pela comissão e afirmou que o documento traduzia a vontade dos inúmeros cidadãos que participaram do processo.

De modo geral, o relatório refletiu uma postura em favor da manutenção dos parâmetros estabelecidos no ordenamento territorial do PDDTC de 2004, sobretudo no

---

público; a organização dos grupos temáticos para discussão de propostas em plenária final. O seminário contou com presença significativa de acadêmicos graduandos.

[154] Segundo comunicação enviada (SILVA, 2007a), a comissão organizou mais de 20 atividades com lideranças comunitárias, ambientalistas, empresários e juristas, reunindo cerca de 900 pessoas, por ocasião da formulação do relatório técnico.

caso das matérias de cunho urbano-ambiental – como a preservação da bacia de captação e a restrição de uso das áreas especiais de requalificação ambiental.

Um mês após a apresentação da emenda substitutiva, em julho de 2007, os vereadores da base de apoio ligada à admnistração vigente votaram contra o relatório da comissão que estudou as alterações (SILVA, 2007a), bem como a emenda substitutiva encaminhada. Foi esta mesma postura que pautou a sessão da Câmara Municipal de Chapecó destinada a votar a sansão das propostas de revisão de meados de 2006. Assim, na sessão ordinária do dia 16 de outubro de 2007 (CMC, 2007), o projeto foi a votação, tendo sido aprovado pela Câmara de Vereadores.

4.3 CONFLITOS URBANO-AMBIENTAIS E O PLANEJAMENTO URBANO

A realização do estudo de caso e da observação empírica nos possibilitou a conclusão de idéias que temos defendido ao longo desse trabalho. Consideramos que o estudo desta experiência foi válido, pois permitiu avaliar alguns dos esforços recentes no âmbito do planejamento urbano a fim de promover políticas públicas de cunho territorial.

Ao longo da observação empírica e da pesquisa realizada acerca do contexto sócio-histórico que propiciou a formação territorial de Chapecó e região, pudemos reconhecer o reflexo de diversas dinâmicas, que foram explanadas ao longo dos capítulos precedentes e que se referiam ao contexto nacional e internacional de questões urbanas e ambientais. Os problemas urbano-ambientais encontrados em Chapecó e região puderam ser compreendidos, em nossa avaliação, a partir de uma abordagem dialógica que interpretou o território à luz de aspectos sociais, históricos, econômicos e políticos, tal como procuramos trabalhar os conteúdos dos capítulos precedentes. A inserção progressiva da lógica de (re)produção capitalista ao longo do processo histórico observado na região tem promovido impactos sócio-ambientais expressivos, assim como a geração dos problemas urbano-ambientais nas últimas décadas.

Reconhecemos três fases significativas que demonstram mudanças territoriais na região, segundo a inserção da lógica capitalista, são elas: (i) realização dos ciclos econômicos calcados na exploração dos recursos naturais e das atividades primárias – madeira, erva-mate e agropecuária –; (ii) consolidação da agroindústria; e (iii) o surgimento do agronegócio. Essa interpretação relaciona-se com a teorização de Santos e Silveira (2001) que, a partir da noção de sistemas técnicos como o conjunto de objetos e

formas de fazer e regular, reconhecem a sucessão dos meios que esses sistemas acabam por produzir que são o meio natural, o meio técnico e o meio técnico-científico-informacional, tal como observamos acima.

A sucessão destes meios técnicos tem gerado e agravado impactos sócio-ambientais, tais como a exaustão dos recursos florestais e do solo, o comprometimento dos recursos hídricos, a expropriação material e imaterial de comunidades indígenas, caboclas e de pequenos agricultores. Mais recentemente, com a realização do meio técnico e de fortes indícios do surgimento do meio técnico-científico-informacional, tem havido o incremento do fenômeno urbano, sendo Chapecó umas das principais localidades a polarizar essas dinâmicas na região oeste catarinense. A inserção da lógica do capital na produção do solo urbano, capitaneada por grupos de elite representados por investidores de terra e pelo empresariado local, tem contribuído para a geração de problemas urbano-ambientais. O poder político e econômico desses grupos de elite foi constituído através dos incentivos oferecidos pelo Estado em diversos momentos, como no empreendimento da colonização empresarial e no crescimento e estruturação agroindustrial no Oeste Catarinense.

No tocante à separação no tratamento das questões urbanas e ambientais nos processos institucionais de ordenamento territorial, nossa principal hipótese de tese, consideramos que o plano diretor de 1990 em Chapecó expressa de modo evidente o aspecto contraditório e dicotômico dessa separação. O caráter simplesmente regulatório das medidas de cunho ambiental inseridas na lei de 1990 não denota uma interpretação dialógica dos processos que ocorrem entre a sociedade e a natureza, tanto que não contribuíram para a conservação ambiental no município. Ademais, a análise das incongruências entre o texto e o ordenamento territorial proposto no antigo plano aponta, em nosso ponto de vista, para a avaliação que o plano de 1990, se aparentemente não incentivou, também teve uma postura pró-ativa perante os problemas urbano-ambientais do município. É possível reconhecer que a menção à proteção dos recursos naturais e à intenção de realizar uma reforma urbana de caráter redistributivo, naquele plano, configura uma adição ao corpo do texto da lei que não se reflete à luz da análise de seu conteúdo.

Ao contrário, no plano diretor de 2004, pudemos apreender uma outra postura referente ao enfrentamento dos problemas urbano-ambientais. Acreditamos que o texto dessa lei, orientado pelo Estatuto da Cidade, esteve congruente com o ordenamento territorial que propunha antes das mudanças ocorridas com a revisão do plano. O conjunto das leis de 2004 reconhecia os diversos conflitos urbano-ambientais existentes no território

e direcionava ações para seu enfrentamento, propunha novos instrumentos de regulação baseados no potencial de impacto ambiental das atividades, previa a conservação das áreas de interesse ambiental - existentes e futuras - vinculando-a ao usufruto da coletividade, incentivava a condução de uma dinâmica urbana que propiciasse a diversidade social e dos seus espaços, visualizava a necessidade de integração regional, indicava novos aprofundamentos técnicos para auxiliar o processo de planejamento, assim como assumia dos processos de co-gestão e participação como aspectos fundamentais para a construção e gestão do plano. Em suma, propunha novos arranjos técnicos, administrativos e políticos para a construção de uma cidade voltada às necessidades coletivas.

Outro aspecto que consideramos inovador no plano diretor de 2004 é que o mesmo consegue propor alguns encaminhamentos para a contradição observada nos enfoques divergentes das leis urbanas e ambientais federais. A partir do reconhecimento dos conflitos urbano-ambientais e da orientação de ações mediadoras - deixando aberta a possibilidade de cumprimento da função social da propriedade e do cumprimento dos direitos difusos pela valorização do espaço público - o plano não se torna contraditório nem com a legislação urbana e nem com a ambiental e resolve a colisão de direitos existente na esfera federal.

Todavia, por meio do processo de revisão do plano diretor, os grupos representantes das elites ligadas ao mercado de terras e ao empresariado local modificaram o ordenamento territorial originalmente proposto de modo a se auto-beneficiar, tornando o novo ordenamento incongruente aos princípios inscritos no texto da lei.

A análise do quadro geral que leva em consideração os dois planos diretores de Chapecó, assim como as discussões que realizamos sobre as questões de âmbito nacional, nos possibilita a interpretação de um processo mais amplo em curso. Nossa sugestão sobre a ocorrência de uma fase de transição de paradigmas parece se confirmar aqui. Comparando os dois planos diretores, de 1990 e 2004, reconhecemos a gradativa inserção do padrão da reforma urbana redistributiva, das questões ambientais e das propostas de co-gestão e participação popular. No plano de 1990, os dois primeiros temas compareceram apenas no corpo do texto, mas não na intenção de execução prática. No plano de 2004, os três itens compareceram tanto no texto quanto no ordenamento territorial proposto. Assim, apesar dos entraves encontrados nas tentativas de implantação das novas propostas, nos parece que estamos presenciando um processo de superação gradativa da problemática urbano-ambiental.

Os reveses ocorridos por meio do processo de revisão do plano de 2004, em nosso entendimento, atestam este momento transitório pois explicitam a avaliação da co-existência de instrumentos regulatórios/reformistas e de propostas de co-gestão participativa. Como observado, o emprego utilitário de instrumentos regulatórios para fins de beneficiamento de grupos já privilegiados acabam por anular os esforços empreendidos nas tentativas de exercício democrático.

O movimento gerado contra a aprovação da revisão do plano que mobilizou diversos setores da sociedade, apesar de não ter conseguido evitar a aprovação da revisão na Câmara, nos leva a considerar que as experiências voltadas à participação popular ainda encontram-se em fase de amadurecimento. No caso de Chapecó, os debates gerados pela Comissão de Estudos em torno das questões urbano-ambientais foram relevantes para um primeiro reconhecimento e articulação de representantes de diversos segmentos da sociedade interessados na melhoria das condições urbanas e ambientais na cidade. Reforçamos, portanto, a idéia de que debate e a articulação entre questões urbanas e ambientais deve ser fomentada pelos diversos representantes da sociedade civil. A observação empírica em Chapecó nos sugere que as associações e iniciativas ligadas ao meio técnico-profissional e intelectual, proveniente das camadas médias brasileiras, têm continuado a capitanear os debates acerca de questões de interesses coletivos.

A avaliação geral acerca do poder de implantação e capilaridade do plano de 2004 nas dinâmicas do cotidiano e na sociedade aponta para a ainda tênue consolidação das arenas de negociação com poder deliberativo, tal como o Conselho de Desenvolvimento Territorial. Avaliamos que, no caso do plano diretor de 2004, os percalços à implantação do plano não se deram pela existência de maiores problemas quanto ao preparo técnico, aos recursos humanos e materiais da municipalidade, ao orçamento deficitário ou mesmo à falta de articulação nas esferas governamentais. O que nos leva a sugerir que tem havido certo avanço na formulação de novos arranjos técnicos[155] e administrativos[156] para o fomento à consecução de políticas publicas de cunho territorial. Porém, o mesmo não se pode dizer com relação aos arranjos políticos, pois o maior entrave à implantação do plano foi a ainda frágil instância da gestão participativa. Concluímos, então, que o fomento a novos arranjos políticos que consigam alterar relações de poder estabelecidas constitui grande desafio à consecução de políticas públicas de cunho territorial.

---

[155] Tal como a utilização das técnicas informacionais, de geoprocessamento, bem como a criação de novos instrumentos urbanísticos - como aqueles elaborados no plano de 2004.

[156] Tal como propostas orientadas pela valorização da regionalização, da descentralização e da inter-setorialidade.

Isto nos leva a ponderar sobre nossa hipótese complementar de pesquisa que se refere aos conflitos urbano-ambientais. Concluímos que o conflito urbano-ambiental pode ser uma categoria de investigação interessante, apesar de não ser um fim em si mesmo e, certamente, nem ser a única nem a mais fácil maneira de propiciar processos democráticos. A disposição ao enfrentamento dos conflitos urbano-ambientais permite o (re)conhecimento e a reflexão acerca de diversos atores, interesses, noções, contextos, decorrências e possibilidades de intervenção da sociedade sobre determinada questão ou localidade. Caso haja uma arena deliberativa, os conflitos podem viabilizar momentos de negociação, através da exposição e intercâmbio de concepções, ampliando a esfera de debate. Permite não só o reconhecimento de grupos e atores com interesses divergentes, mas também convergentes e/ou complementares, de forma a viabilizar uma atuação articulada (interinstitucional, interdisciplinar, entre movimentos sociais e outros).

Todavia, como observamos empiricamente, os conflitos *per si* não podem operar transformações estruturais que concretizem as mudanças esperadas, pois somente a atuação concreta e solidária da sociedade pode fazê-la. Porém, se a esfera de negociação participativa não oportunizar o poder para a efetivação dos interesses coletivos, configurando-se como um espaço pouco democrático, ao menos ficarão evidentes quem são os atores, quais são seus interesses e intenções futuras na determinação de suas ações. Dessa forma, também pode oportunizar a organização de novos arranjos políticos e coalizões para a articulação e/ou confronto futuros.

Como assinalou Leite (2006, pg 117-144), não há como reorganizar o território sem repensar o modelo econômico, a localização de atividades produtivas, o tipo de urbanização, a função dos espaços não urbanizados, as necessidades especificas de grupos sociais. A transformação do território, que favoreça e espelhe maior diversidade de estilos de vida, deve enfrentar as contradições do capitalismo, entendendo o conflito entre as inovações e o estabelecido. Implica entender o modo como se materializam localmente as relações econômicas, políticas e culturais resultantes das condições de evolução da sociedade. Nesse sentido, o conflito urbano-ambiental torna-se um indicador interessante, que pode estimular a participação popular na formulação de políticas e planos originados de condições regionais e locais de trabalho e de vida.

considerações finais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dilema urbano-ambiental observado no processo de formação territorial brasileiro é reflexo da afirmação de antigas dicotomias que separam as noções de natureza e homem, sociedade e cultura. Visões fragmentadas que não privilegiam a interação dialógica das dinâmicas sócio-espaciais têm encarado os problemas urbano-ambientais como fruto de dinâmicas isoladas, de modo que muitas propostas que tentam combater esses impactos negativos são caracterizadas como pertencentes ao campo do debate urbano ou ambiental, dificilmente assumindo a abordagem relacional entre as duas áreas.

A análise das trajetórias que marcaram o processo de urbanização e de defesa do meio ambiente no país nos mostrou que raramente as duas questões têm sido pensadas ou tratadas de modo convergente, no âmbito das políticas governamentais de cunho territorial, apesar do cotidiano evidenciar frequentemente situações onde ambos aspectos estão presentes.

Esta visão fragmentada, a nosso ver, também é propiciada por formas estanques de interpretar como e porque estes problemas têm sido gerados. Dentre diversas reflexões e maneiras de compreender tais questões, acreditamos que aquelas que privilegiam uma abordagem sócio-histórica, bem como dialógica, trazem pertinentes subsídios à compreensão da problemática urbano-ambiental no país, indicando possíveis caminhos para o seu enfrentamento por meio da vinculação da atuação de toda a sociedade no tocante às práticas que venham alterar estruturas e relações de poder vigentes em favor dos interesses coletivos.

Em nosso entendimento, os problemas urbano-ambientais têm sido produzidos e perpetuados devido ao domínio da lógica de (re)produção capitalista nas relações sociais e econômicas de modo geral e, sobretudo, na lógica de produção da cidade. A inserção subalterna do país nas dinâmicas do mercado global, além de dificultar ações de planejamento urbano que visem o enfrentamento das questões urbano-ambientais, tem aprofundado ainda mais esses problemas.

No tocante às especificidades que marcaram a trajetória sócio-histórica dos processos urbano-ambientais do país, observamos que no período entre 1940 e 1980 ocorreu o expressivo crescimento urbano no país, de modo que o rápido crescimento das cidades e a falta de políticas consistentes que orientassem um crescimento urbano mais

equilibrado contribuíram para a proliferação de diversos problemas de caráter sócio-ambiental no território. Ao passo que preocupações com o meio ambiente tiveram pouca expressividade entre 1940 e 1980, no âmbito governamental e das políticas públicas. Em geral, as medidas em prol do meio ambiente tiveram um caráter pró-forma, a fim de cumprir exigências de órgãos de financiamento estrangeiros.

Foi somente a partir da década de 1980 que a cidade passou a ser tratada como parte da política de desenvolvimento e que surgiram vários padrões orientados ao estabelecimento de parâmetros possíveis para a intervenção urbana. Entretanto, a questão ambiental e o enfrentamento dos problemas urbano-ambientais não compareciam como conteúdos em nenhuma dessas propostas.

A transição entre a década de 1980 e 1990 marcou uma fase importante para o amadurecimento democrático no país, sobretudo a partir dos debates da Constituinte e da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992. A Constituição Federal (C.F.) de 1988 e o processo de debate que a antecedeu constituíram momentos significativos para as questões urbana e ambiental no país. Encontramos diversas semelhanças nos processos que têm caracterizado as legislações urbana e ambiental na C.F. Porém, mesmo havendo essas similitudes, não encontramos sinais de que tivesse havido uma articulação expressiva entre os grupos que fomentaram os debates em cada área. Dentre outros fatores, acreditamos que essas semelhanças ocorram porque essas são questões que se originam a partir da mesma dinâmica, calcada na preponderância do aspecto econômico, em detrimento da dimensão social e ambiental.

Dentre diversos aspectos relacionados à consecução de políticas públicas urbanas e ambientais, pensamos que houve um avanço mais expressivo nas orientações de caráter legal e normativo expressas através das leis federais. A interpretação desse conjunto jurídico nos remeteu ao reconhecimento da influência de modelos estrangeiros que, em nossa visão, careceria de uma contextualização face à conformação societal e cultural brasileira.

Assim, somente no século XXI que a preocupação sobre a convergência de questões urbanas e ambientais começou a surgir de forma mais expressiva no campo das políticas públicas. O Estatuto da Cidade incorporou a noção de cidade sustentável como um direito, reconheceu instrumentos legais para o exercício da função social da propriedade e delegou ao plano diretor o papel de amálgama e instrumento norteador dos

projetos coletivos que deveriam ser desenhados pelos diversos atores sociais, a partir do processo participativo e democrático.

A interpretação acerca da sustentabilidade urbana, expressa na lei urbana, remete ao sentido da distribuição das benesses do desenvolvimento urbano e do cumprimento da função social da propriedade. Desta maneira, consideramos que a incorporação da noção de sustentabilidade urbana no Estatuto da Cidade consistiu, em princípio, de uma inclusão/atualização de termos, de modo que ainda há muito que se refletir acerca do que seja sustentabilidade urbana em nosso país e de como ela deve ser alcançada. A legislação ambiental, por sua vez, também não avança muito na consideração de matérias que reconheçam o meio ambiente urbano.

A avaliação exposta acima corrobora o pensamento acerca da contradição existente entre as duas legislações, também expressa na colisão de direitos entre elas em alguns casos, uma vez que as leis urbanas visam à promoção da função social da cidade por meio da regulação da propriedade privada da terra, enquanto que as leis ambientais orientam-se, em essência, à esfera e ao espaço público. Essa contradição denota um desencontro, em nossa interpretação, como se cada legislação tratasse de uma porção diferenciada do espaço, que não conversam entre si, o que reforça a tese de que as questões são tratadas de maneira separada nessas leis.

Como ambas as legislações têm nos mecanismos de participação e co-gestão os principais fatores para a consecução destas leis, concluímos que a articulação das questões urbano-ambientais deve surgir prioritariamente a partir das ações de organizações representativas da sociedade civil que deve superar a etapa da denúncia dos problemas urbano-ambientais para promover coalizões políticas que consigam vincular a atuação de toda a sociedade em torno de mudanças estruturais. Assim, consideramos necessária a estruturação de novos arranjos técnicos, administrativos e políticos que operem em prol dos interesses coletivos no território, vinculando o sentido de bem comum como foco das políticas públicas.

A análise do conteúdo de ambas as leis também nos leva a sugerir que há em curso um momento de transição referente às bases paradigmáticas que orientam as formas de pensar e agir sobre as questões territoriais. Reconhecemos tanto a persistência de velhas fórmulas - instrumentos de cunho regulatório e reformista - assim como a proposição de novas alternativas de abordagem - mecanismos de descentralização, co-gestão e participação popular - sendo que práticas orientadas à gestão participação ainda encontram-se em fase de maturação.

As reflexões oportunizadas pelo estudo de caso sobre Chapecó confirmaram diversas afirmações mencionadas acima. A análise dos planos diretores do município nos sugere que também está a ocorrer um processo de superação gradativa da problemática urbano-ambiental, mesmo que em muitos casos a utilização dos instrumentos de cunho regulatórios/reformistas, por parte de agentes privilegiados em prol de interesses próprios, acabe anulando esforços orientados à gestão participativa. A observação empírica nos demonstrou que o maior entrave à implantação de planos diretores coerentes aos princípios democráticos ainda refere-se à frágil instância da gestão participativa. Consideramos que o fomento a novos arranjos políticos que consigam alterar relações de poder estabelecidas constitui grande desafio à consecução de políticas públicas de cunho territorial.

Mediante a participação dos debates em torno das questões urbano-ambientais em Chapecó, concluímos que o conflito urbano-ambiental, apesar de não ter o poder de operar *per si* transformações estruturais que concretizem mudanças esperadas, configura-se como categoria de investigação pertinente à compreensão dialógica dos fatores e processos envolvidos em tais questões, além de oportunizar meios de articulação para a atuação da sociedade.

Em suma, concluímos que a fim de enfrentar o dilema urbano-ambiental que tem caracterizado a formação do território brasileiro devemos, cada vez mais, tentar promover o diálogo urbano-ambiental para que a sociedade e o território se transformem em prol dos interesses coletivos.

referências

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (org.). **Conflitos Ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. 294 p.

_____. **Justiça Ambiental**. Notas de palestra colhidas no evento "A Produção Global do Espaço Metropolitano" – Programa "Governança Democrática" realizado em 06 e 07 de outubro de 2004 pelo IPARDES. Curitiba: IPARDES, 2004a.

_____. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: _____. **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pg. 27-55.

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 2004.

ALBA, R.S. **Espaço Urbano:** os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002. 184 p.

ALBA, R.S.; FUJITA, C.; MATIELLO, A.M.M.; VILELLA, A.L.V.; OTSUSCHI, C.; *et all*. **Inclusão e Exclusão Espacial com base nos Planos Diretores de Chapecó/SC**. Chapecó: Grupo de Pesquisa Cidade: Cultura, Urbanização e Desenvolvimento. Chapecó: UNOCHAPECÓ, 2006. Relatório Final de Pesquisa.

ANDERSON, A.; MOREIRA, A. In: Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação, 1., 1996, Brasília. **Anais...** [s.I.]: [s.n.], [1996?]. pg. 11-43.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, P. E.; COSTA, I. C. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos.** 2. Ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 11-74.

ARAÚJO, R.G.B. **Saber sobre os homens, saber sobre as coisas:** história e tempo, geografia e espaço, ecologia e natureza. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 368 p.

ARAÚJO, T.B. A Experiência de Planejamento Regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.M.F.; NABUCO, M.R. (org.). **Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil.** São Paulo: Editora Hucitec; Annablume; ANPUR, 1993. pg. 87-95.

BERNARDES, J.A.; FERREIRA, F.P.M. Sociedade e Natureza. In: CUNHA, S.B.; GUERRA, A.J.T. (org.) **A Questão Ambiental:** Diferentes abordagens. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 248 p.

BOLLE, W. Cultura, Patrimônio e Preservação - Texto I. In: ARANTES, A.A. (org.). **Produzindo o passado.** São Paulo: Brasiliense, 1984. pg.11-23.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília.

BRASIL. **Lei Federal 9985/00**, 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Diário Oficial, Brasília.

BRASIL. **Lei Federal 7804**, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei n. 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília.

BRASIL. **Lei Federal 6.938**, 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília.

BRASIL. **Lei Federal 6.766**, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial, Brasília.

BRASIL. **Lei Federal 4.771**, 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal Brasileiro. Diário Oficial, Brasília.

CMC - CÂMARA MUNICIPAL DE CHAPECÓ, Chapecó. **Ata da Sessão Ordinária de 16 de outubro de 2007**. Ata 80/07. p. 1-3.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional.** 5ª. edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 174/175.

CAPRA, F. **O Tao da Física.** São Paulo: Cultrix, 1983.

CASTRIOTA L. B. (org.) **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. 204 p.

CAVALCANTI, T.B. **Princípios gerais do direito público.** 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966.

CHALAS, Y. **O Urbanismo como Pensamento Prático**. PEREIRA, E.M.; KREBS, A.P. (trad.). Arquivo Digital. 2006.

CHOAY, F. **O Urbanismo: Utopias e realidades - uma antologia.** São Paulo: Ed. Perspectivas, 2003. 5 ed.

CEE - COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS, Chapecó. **Relatório da Comissão Especial de Estudos para Avaliação do Projeto nº459/06** que modifica a Lei Complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004. Chapecó: Câmara de Vereadores de Chapecó, 2007.

CEE - COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS, Chapecó. **Considerações do grupo temático 02 -** Bacia Hidrográfica do Lajeado São José, manancial de água para abastecimento público - para a Comissão Especial de Estudos para Avaliação do Projeto nº459/06 que modifica a Lei Complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004. Chapecó: Câmara de Vereadores de Chapecó, 2007a.

COELHO, M.C.N. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, A.J.T.; CUNHA, S.B. (org.) **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. pgs. 19-45.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: Ed. UNESPE, 2005.

_____. Cidades Sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pg.105-137.

CONAMA. **Resolução Conama nº 369**, de 28 de Março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasil.

CONAMA. **Resolução Conama nº 237**, de 1997. Dispõe sobre normatização que rege as atribuições do estudo e do relatório de impacto ambiental por ocasião do pedido de licenciamento ambiental. Brasil.

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, ano 1, nº2. 1999.

COUTINHO, R.L. Direito Ambiental das Cidades: Questões Teórico-Metodológicas. In: _____; ROCCO, R (orgs.). **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pg. 17-66.

COUTINHO, R.L.; ROCCO, R (orgs.). **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pg. 11-16.

CUNHA, L.H.; COELHO, M.C.N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S.B.; GUERRA, A.J.T. (orgs.). **A Questão Ambiental:** Diferentes Abordagens. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. pg. 43-80.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandro e heróis:** para uma sociologia do dilema brasileiro. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DICIONÁRIO ELETRÔNICO HOUAISS DA LINGUA PORTUGUESA. São Paulo: Ed. Objetiva, 2001. CD-ROM.

DIEGUES, A.C.S. **O mito moderno da natureza intocada**. 4ª ed. São Paulo: Hucitec; Nucleio de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2004.

_____. O mito do paraíso desabitado: as áreas naturais protegidas. In: FERREIRA, L. C.; VIOLA, E (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

DMITRUK ORTIZ, H. B. Síntese pré-histórica do oeste catarinense. **Cadernos do Ceom,** Chapecó, SC , v. 2, n. 2, jun. 1987, p.04-45.

DURHAM, E. Cultura, Patrimônio e Preservação - Texto II. In: ARANTES, A.A. (org.). **Produzindo o passado**. São Paulo: Brasiliense, 1984. pg. 23-58.

ELIAS, D. Fronteiras em mutação no Brasil agrícola. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.). **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo:** mutações, tensões e desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. pg. 135-151.

EPA - ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **About EPA.** Disponível em: http://www.epa.gov Acesso em: 31 de maio de 2008.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos,** São Paulo, Ano XVII, nº 41. pg. 26-45. 2001.

FOLADORI, G.; TOMMASINO, H. Controversias sobre sustentablilidad. **Banco de Textos sobre Desenvolvimento Sustentável,** Curitiba, [2001?]. Disponível em: http://www.unilivre.org.br. Acesso em :03/10/2001.

FUJITA, C. **Risco Tecnológico e SocioAmbiental na proposta de CDS (City Development Strategies) do Banco Mundial.** Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia - Centro Federal de Educação Tecnológica, Curitiba, 2003.

_____. **O Descompasso da Sustentabilidade Urbana:** conhecimento, discurso e poder nas entrelinhas. Monografia de conclusão da disciplina Dimensões Sócio-Culturais da Tecnologia (Mestrado em Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia - Centro Federal de Educação Tecnológica, Curitiba, 2001.

FUKS, M. Do Discurso Ao Recurso: Uma Análise da Proteção Judicial Ao Meio Ambiente do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, L.C.; VIOLA, E. (Orgs.).**Incertezas de sustentabilidade na globalização**. 1 ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

HASS, M. **Os partidos políticos e a elite chapecoense** – um estudo de poder local 1945 a 1950. Chapecó: Argos, 2001.

_____. **O linchamento que muitos querem esquecer** – Chapecó, 1650-1956. Chapecó: Grifos, 1999.

HEEMANN, A. **O corpo que pensa:** ensaio sobre o nascimento e a legitimação dos valores. Joinville: Ed. UNIVILLE, 2001.

HESSE, K. **A força normativa da constituição.** (trad.) Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **Nova Enciclopédia Ilustrada da Folha.** Empresa Folha da Manhã, 1996, vol.1, pg. 281.

LANNA, A.L.D. Os Desafios do Patrimônio Ambiental como Bem Cultural no Âmbito da USP. In: **Meio Ambiente: Patrimônio Cultural da USP** / Comissão de Patrimônio Cultural. São Paulo: Ed. da USP/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo / Comissão de Patrimônio Cultural, 2003. Cadernos CPC. nº 06. pg. 15-18.

LASSALE, F. **A essência da constituição.** 3ª. ed. Ed. Líber Júris, 1985.

LEITE, M.F.P. **Destruição ou Desconstrução?** Questões da paisagem e tendências de regionalização. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

_____. Patrimônio Ambiental: a memória social e sua continuidade. In: **Meio Ambiente: Patrimônio Cultural da USP / Comissão de Patrimônio Cultural.** São Paulo: Ed. da USP/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo / Comissão de Patrimônio Cultural, 2005. Cadernos CPC. nº 06. pg. 41-46.

LEME, M.C.S. A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: _____ **Urbanismo no Brasil 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel; FAU-USP; FUPAM, 1999. p. 20-38.

LORENZETTI, R. L. **Fundamentos do Direito Privado.** São Paulo: RT, 1998.

LOUREIRO, C.F.B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico***:* uma abordagem política. Rio de Janeiro: Quarter, 2003. 160 pg.

LYNCH, B. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pg.57-82.

MACHADO, C.F.; MINAYO, C.G. **Análise de riscos tecnológicos na perspectivas das ciências sociais.** História, Ciências, Saúde – Manguinhos, vol. III (3), nov. 1996 – fev. 1997. Disponível em: http://www.fiocruz.br. Acesso em: 19/09/2002.

MACHADO, M.H.F. **O movimento ambientalista de Caucaia do Alto contra a construção do Aeroporto Metropolitano de São Paulo**. 2002. 255 pgs. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Urbanização e Sustentabilidade Ambiental: Questões do Território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, ano 2, nº3. 2000. p. 81-91.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 13ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2005. 240 pg.

MAGRINI, A. **O SISNAMA e os Instrumentos de Comando e Controle.** Curso de Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas. Disponível em: http://www.ppe.ufrj.br/cgabh/s1_mod2_d2.html. Acesso em: 01/03/2007.

MALTA, F.J.N. **Planejamento Regional.** 2000. Notas de disciplina. São José dos Campos: UNIVAP.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, P.E.; COSTA, I.C. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. 2. Ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

MATA, L.R. O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. In: COUTINHO, R.; ROCCO, R (orgs.). **O Direito Ambiental das Cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004. pg. 103-142.

McCORMICK, J . **Rumo ao paraíso:** a história do movimento ambientalista Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21.** Disponível em: http://www.mma.gov.br. Acesso em: 01/05/2008.

MORAES, A. **Direito constitucional.** 19ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006, pg. 26-27.

MORAES, M. B. R. **Área de Proteção Ambiental - APA como agência de desenvolvimento sustentável:** APA Cananéia-Iguape-Peruíbe. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004. 146 p.

MOURA, R. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. P.203-237.

_____. **Cidades Modelo e a performance de Cingapura**. Centro Nacional de Referência em Gestão Ambiental Urbana. Unilivre, 1999. Disponível na internet: http://www.unilivre.orb.br/centro/forum/cingapura.htm. Acesso em: 19/12/1999.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e Competitividade: e agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001. P.177-202.

OLIVEIRA, R.C.; OLIVEIRA, L.R.C. **Ensaios Antropológicos sobre Moral e Ética.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996. 188 pg.

PÁDUA, J.A. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2004.

_____. Natureza e projeto Nacional: As origens da ecologia política no Brasil. In: _____ (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. pg. 11-62.

PEDRÃO, F. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. pg. 166-167.

PELLETIER, J.; DELFANTE, C. **Cidades e Urbanismo no Mundo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. 330 pgs.

PEREIRA, G. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. In: PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento e Meio Ambiente:** Cidade e ambiente urbano. Curitiba: Editora da UFPR, nº3, 2001. pg. 33-52.

PDDTC. **Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó - PDDTC.** Chapecó: PMC, 2004.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Histórico de Chapecó.** Chapecó: PMC, 1990. Disponível em: www.chapeco.sc.gov.br . Acesso em: setembro de 2007.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Plano Diretor de 31 de maio de 1990.** Chapecó: PMC, 1990.

PMC / SPP - PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ - SECRETARIA DE PESQUISA E PLANEJAMENTO. **Relatório Técnico do Processo de Revisão do Plano Diretor** de 28 de julho de 2006. Chapecó: PMC-SPP, 2006.

PMC / SPP PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ - SECRETARIA DE PESQUISA E PLANEJAMENTO. **Votação em Plenária de 10 de outubro de 2006.** Chapecó: PMC-SPP, 2006a.

PMC / CDT - PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ / CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Atas das Reuniões do ano de 2006.** Chapecó: PMC-CDT, 2006.

PMPA/SPM - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE / SECRETARIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL. **Urbanizador Social**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=5&p_secao=65. Acesso em: 25/03/2007.

PORTAS, N. Notas sobre a intervenção na cidade existente. In: **Espaço e Debates.** São Paulo: Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais - NEUR, nº 17, 1986.

PORTO-GONÇALVES, C.W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Os (Des)Caminhos do Meio Ambiente**. 8 ed. São Paulo: Contexto, 2001. 148 pg.

PROJETO MEU LUGAR. **Projeto Meu Lugar.** Disponível em: http://www.cidadefutura.org.br/meulugar/ Acesso em: 01/01/2008.

RATTNER, H. Prefácio. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pg. 9-19.

REIS, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720).** 2 ed. São Paulo: Pini, 2000.

RENK, A. **A luta da erva**: um ofício étnico no Oeste Catarinense. Chapecó: Grifos, 1997, 321 pgs.

RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A.L. **Cidade, povo e nação:** Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1996.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2001. 367p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001a. pg.155-175.

SANTOS, L. G. A desordem da nova ordem: Aceleração Tecnológica e ruptura do referencial. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. **O Desafio da Sustentabilidade:** Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2001.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Espaço e Método.** São Paulo: Studio Nobel, 1985.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século** XXI. 2. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SANTOS, M.; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L. (org.). **Território: Globalização e Fragmentação.** São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

SANTOS, S. N. Meio ambiente e política exterior brasileira: repercussões na revista Política Externa. Biblio 3W, **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, *Universidad de Barcelona*, Vol. VIII, nº 466, 10 de outubro de 2003. Disponível em: http://www.ub.es/geocrit/b3w-466.htm. [ISSN 1138-9796]. Acesso em: 01/03/2007.

SASSEN, S. **As cidades na Economia Mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHRITZMEYER, A.L.P. **Sortilégio de Saberes:** Curandeiros e Juízes nos Tribunais Brasileiros (1900-1990). 1994. 226p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SCOTT, A.M.; AGNEW, J.; SOJA, E.W. *et alli*. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates:** Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, Ano XVII, nº 41. pg. 11-25. 2001.

SIEBERT, C. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: _____ (org.) **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. pg. 139-166.

SILVA, C.E.L. (coord.). **Ecologia e sociedade**: uma introdução às implicações da crise ambiental. São Paulo: Ed. Loyola, 1978.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, M.C. **O Plano de Urbanização de Curitiba - 1943 a 1963 - e a valorização imobiliária.** 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, M.V. **Naturalismo e biologização das cidades na constituição da idéia de meio ambiente urbano.** 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SILVA, P. **Emenda Substitutiva ao Projeto 459/06**, oriunda da Mensagem 2408/06. Chapecó: Câmara de Vereadores, 2007.

SILVA, P. **Chamada para votação do projeto nº459/06** que modifica a Lei complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004. Chapecó, set., 2007a. meio eletrônico

SOARES, G. F. S. **Direito Internacional do Meio Ambiente:** emergência, obrigações e responsabilidade São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, A.B. **Planejamento Governamental no Brasil.** Disponível em: http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page16.html. Acesso em: 01/03/2005.

SOUZA, M.L. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560p.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: glocalization and the politics of scale. In: COX, K.R. **Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local.** New York/ London: The Guilford Press, 1977, p. 137-166.

TOPALOV, C. Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço & Debates.** nº 23, 1988.

ULTRAMARI, C. **O Fim das Utopias Urbanas.** São Paulo: Studio Nobel, 2005.

_____. Origens de uma política urbana-ambiental. In: PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento e Meio Ambiente***:* **Cidade e ambiente urbano**. Curitiba: Editora da UFPR, nº3, 2001. pg. 65-78.

_____. Da viabilidade de um Desenvolvimento Sustentável para as Cidades. **Banco de Textos sobre Desenvolvimento Sustentável**, Curitiba, 1998. Disponível em: http://www.unilivre.org.br/centro/textos/Forum/viabilid.htm>. Acesso em :03/10/2001.

UN - UNITED NATIONS. **History of the United Nations.** Disponível em: http://www.un.org/aboutun/unhistory/. Acesso em: 31 de maio de 2008.

UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **About UNCTAD.** Disponível em: http://www.unctad.org . Acesso em: 31 de maio de 2008.

UNOCHAPECÓ - UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA REGIONAL DE CHAPECÓ. **Contribuições ao processo de revisão do plano diretor de Chapecó.** Chapecó: UNOCHAPECÓ. 2006. Carta resposta de 30 de Maio de 2006.

URBAN, T. **Saudade do Matão - Relembrando a história da conservação da natureza no Brasil.** Curitiba: *MacArthur Foundation*/ Fundação O Boticário/ Ed. da UFPR, 1998.

_____. Do fogo de Prometeu ao medo do CO2. **Anais do I Congresso Nacional de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: Unilivre, Rede Nacional Pro Unidades de Conservação. 1997.

VELTZ, P. Tempos da Economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. P.139-154.

VIEIRA, P.F.; CUNHA, I.J. Repensando o Desenvolvimento Catarinense. In: VIEIRA, P.F. (org.) **A Pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002. pg. 289-310.

VIGLIAR, J.M. **Ação Civil Pública.** São Paulo: Atlas, 1991.

VIOLA, E. O Ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: _____; LEIS, H.; SCHERER-WARREN, I, *et all*. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania:** desafios para as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. pag 134-160.

_____. O movimento ecológico no Brasil - 1974-1986: do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, J.A. (org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987. pgs. 63-110.

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (orgs.). **Dilemas sócioambientais e desenvolvimento sustentável.** Campinas: Ed. da Unicamp, 1992. pgs. 73-102.

WACKEMAGEL, M.; REES, W. **The New Catalyst Bioregional Series 9**. 1ª ed. Canada: New Society Publishers, 1996.

apêndices

APÊNDICE A: Propostas para o processo de revisão do plano diretor

Fonte: PMC-SPP (2006)
Elaboração: Camila Fujita (2008)

Nº	Proposta [157]	Entidade
1	Gravame de UFDD1 na Rua Borges de Medeiros, no trecho entre as ruas São Pedro e Jonh Keneddy (na época UAM)	CEC
2	Gravame de UFDD2 na Av. Sete de Setembro (na época UFDD1)	CEC
3	Exclusão do limite de altura para os edifícios – na época era 14 (MUC), 11 (UFDD1); 8 (UFDD2); e 4 (UAM) pavimentos.	CEC
4	Criação da MUT (Macroárea Urbana de Transição), ao redor da MUC, com CA básico de 3,6 e CA máximo de 4,4	CEC
5	Diminuir o afastamento mínimo lateral das edificações (na época de 1,50m) na MUC, MUT, UFDD's e UAM, para 5% da testada do lote.	CEC
6	Ampliação da faixa da UFDD1 para 60m, medindo a partir do alinhamento predial do lote.	CEC
7	Ampliação da faixa da UFDD2 para 120m, medindo a partir do alinhamento predial do lote.	CEC
8	Aumento do CA básico da UFDD1 para 3,6 (na época era 2,6)	CEC
9	Aumento do CA básico da UFDD2 para 4,2 (na época era 2,6)	CEC
10	Aumento do CA básico da AEIA para 0,4 (na época era 0,2) e da taxa de ocupação para 20% (na época era 10%).	CEC
11	Aumento da taxa de ocupação do embasamento da MUC para 90% (na época era 80%).	CEC
12	Aumento dos índices de TO e CA em 40%, para a UFRT, UFDDB da Av. Leopoldo Sander e UFPIP da SC- 480	CEC/ ACIC
13	Aumento da faixa da UFRT para 500m para cada lado da rodovia Plínio Arlindo de Nês (na época era de 100m + 20m + 35m=155m)	CEC/ ACIC
14	Ampliação da faixa da UFRT para o trecho municipal localizado ao longo da BR-282, a partir do trevo de acesso a Chapecó, nos dois sentidos.	CEC/ ACIC
15	Ampliação da faixa da UFPIP até o posto de fiscalização da fazenda estadual da linha Serrinha.	CEC/ ACIC
16	Ampliação da faixa da UFPIP ao longo da SC-480, para 2000m de cada lado, a partir do eixo da rodovia (na época era de 155m).até o posto de fiscalização da fazendo estadual da linha Serrinha.	CEC/ ACIC
17	Eliminação do recuo frontal de 4,00m nas vias gravadas como UFDD2.	CEC/ ROTARY
18	Proibição para o funcionamento de novos motéis e drive-in.	CEC/ SIHRBASC
19	Implementar o gravame de UFDDB ao longo da via de ligação entre os bairros Belvedere e Vila Rica.	AEAO/ AEAGRO
20	Definir limite de área impermeabilizada para o lote, para possibilitar a infiltração mínima de água de chuva no solo e a drenagem do terreno.	AEAO/ AEAGRO
21	Diminuir o afastamento mínimo lateral das edificações (na época de 1,50m) para 8% da testada ou 1,00m – o que resultar maior.	AEAO/ AEAGRO
22	Proibir as atividades de médio e alto impacto ambiental nas unidades territoriais incidentes na bacia do Lajeado São José	AEAO/ AEAGRO
23	Restringir os parcelamentos do solo nas unidades territoriais incidentes na bacia do Lajeado São José, mediante a tramitação e apreciação no CMDT e a realização de EIA/RIMA e EIV/RIV.	AEAO/ AEAGRO
24	Atualizar e ampliar o gravame de AERA's, as quais devem ser preservadas e disponibilizadas (á médio e longo prazos) para o uso público.	AEAO/ AEAGRO
25	Ampliar o gravame de AEIS para a diversificação de projetos de HIS, com preferência para o atendimento das classes sociais menos favorecidas.	AEAO/ AEAGRO
26	Reduzir os índices urbanísticos nos lotes localizados no entorno imediato de	UNOCHAPECÓ

[157] Para compreensão das siglas referentes às unidades territoriais, ver Anexos constantes desse trabalho.

	praças públicas.	AEAO/AEAGRO
27	Manter os índices construtivos existentes nas AEIA'S e inibir as construções	UNOCHAPECÓ
28	Definição de CA básico único e igual a 2,0 para a MRDU (excetuando-se as zonas de preservação ambiental), e outorga onerosa do direito de construir para coeficientes superiores a esse valor.	UNOCHAPECÓ
29	Gravame de UFDD1 ao longo do futuro prolongamento sul da Av. Lopoldo Sander e áreas contíguas à Rua Frei Bruno – região de desenvolvimento	PMC/SDE
30	Gravame de UFDD1 no prolongamento sul da Av. Getúlio Vargas, até a Pascoal Cortelini	PMC/SSP
31	Gravame de UFDD2 na via entre o distrito industrial Flávio Baldissera e a SC-480	PMC/SSP
32	Ampliação da MEUF, em 200m além da via que definia seu limite anterior	PMC/SSP
33	Gravame de UFDD1 nas vias principais vias urbanas do distrito Mal. Bormann.	PMC/SSP
34	Gravame de UFDD2 na SC-480, ao longo da área urbana do distrito de Mal. Bormann.	PMC/SSP
35	Ampliação de UFDD2 ao longo da Av. Atílio Fontana, até o trevo de acesso á Guatambu.	PMC/SSP
36	Gravame de UFFA's ao longo da BR 283 no trecho oeste.	PMC/SSP
37	Gravame de UFDDB ao longo das vias Antonio Caleffi e Araras e sua conexão ao trevo de acesso à Guatambu.	PMC/SSP
38	Nova demarcação de AEIA's conforme mapa proposto	PMC/SSP

Fizeram proposições as seguintes entidades: i) CEC (Centro Empresarial Chapecó)[158]; ii) ACIC (Associação Comercial e Industrial de Chapecó)[159]; iii) SIHRBASC (Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Chapecó)[160]; iv) ROTARY[161]; v) AEAO (Associação do Engenheiros e Arquitetos do Oeste)[162]; vi) AEAGRO (Associação dos Engenheiros Agrônomos)[163]; vii) Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ)[164]; e a Prefeitura Municipal de Chapecó, através de suas secretarias como a viii) SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico)[165] e xix) Secretaria de Pesquisa e Planejamento (SPP)[166].

As organizações de profissionais formularam propostas de cunho restritivo, nos casos das áreas de suscetibilidade ambiental, bem como sugestão de ampliação de gravames para áreas especiais mediante novos estudos, e ampliação de índices construtivos

[158] A entidade propôs: 11 propostas individualmente; 05 propostas com ACIC; 01 proposta com o Rotary e 01 proposta com SIHRBASC; totalizando 18 propostas ao todo.
[159] A entidade propôs: 05 propostas conjuntas com a CEC.
[160] A entidade propôs: 01 proposta conjunta com a CEC.
[161] A entidade propôs: 01 proposta conjunta com a CEC.
[162] A entidade propôs: 07 propostas conjuntas com AEAGRO; e 01 proposta conjunta com AEAGRO e UNOCHAPECÓ; totalizando 08 propostas ao todo.
[163] A entidade propôs: 07 propostas conjuntas com AEAO; e 01 proposta conjunta com AEAGRO e UNOCHAPECÓ; totalizando 08 propostas ao todo.
[164] A entidade propôs: 01 proposta individualmente; e 01 proposta conjunta com AEAGRO e AEAO; totalizando 02 propostas.
[165] A secretaria propôs: 01 proposta individualmente.
[166] A secretaria propôs: 09 propostas individualmente.

em casos mais específicos, tal como a proposta de transição entre as áreas de maior e menor potencial construtivo.

O documento enviado pela universidade local (UNOCHAPECÓ, 2006)[167] fazia uma discussão mais ampla sobre novas possibilidades de estabelecimento de controle urbanístico a partir da discussão de parâmetros baseados na construção da paisagem futura, critérios de insolação e áreas verdes, bem como apontava a necessidade de maior afinco no tratamento das áreas de mananciais do município. Foram sugeridas somente duas propostas objetivas, uma de caráter restritivo, no caso das áreas ambientais, e outra que propunha o índice único.

As propostas das secretarias da prefeitura municipal orientaram-se a ampliar e atualizar o gravame a outras áreas do município, não contempladas no zoneamento de 2004, adotando uma postura de continuidade e ajuste ao plano vigente.

[167] Documento formulado a partir das contribuições de docentes dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Construção Civil. Alguns dos componentes faziam parte, na época, do Conselho de Desenvolvimento Territorial (UNOCHAPECÓ, 2006).

APÊNDICE B: Votação das emendas da revisão do plano diretor

Fonte: PMC-SPP (2006a)
Elaboração: Camila Fujita (2008)

Nº	PROPOSTAS e EMENDAS (votos e quorum)	A/R[168]	Entid.
1	**Gravame de UFDD1 na Rua Borges de Medeiros, no trecho entre as ruas São Pedro e Jonh Keneddy (na época UAM).** *APROVADA* (88 votos favoráveis, 10 votos contrários, quorum de 98)	A	CEC
2	**Gravame de UFDD2 na Av. Sete de Setembro (na época UFDD1)** *APROVADA* (90 votos favoráveis, 12 votos contrários, quorum de 102)	A	CEC
3	**Exclusão do limite de altura para os edifícios – na época era 14 (MUC), 11 (UFDD1); 8 (UFDD2); e 4 (UAM) pavimentos.** *APROVADA* (55 votos favoráveis, 43 votos contrários, quorum de 98) Emenda 1: (modificativa) – Exclusão do limite de altura apenas na MUC – REPROVADA (24 votos favoráveis, 74 votos contrários, quorum de 98).	A	CEC
4	**Criação da MUT (Macroárea Urbana de Transição), ao redor da MUC, com CA básico de 3,6 e CA máximo de 4,4 .** *APROVADA* (55 votos favoráveis, 34 votos contrários, quorum de 89). Emenda 1: (modificativa) – Reduzir o gravame com limite até a rua Mato Grosso (limite oeste); número de pavimentos=6; CAbás.=3,0; CAmáx=4,0; atividades=UFDD1. – REPROVADA (24 votos favoráveis, 74 votos contrários, quorum de 89).	A	CEC
5	**Diminuir o afastamento mínimo lateral das edificações (na época de 1,50m) na MUC, MUT, UFDD's e UAM, para 5% da testada do lote.** *APROVADA* (50 votos favoráveis, 30 votos contrários, quorum de 80)	A	CEC
6	**Ampliação da faixa da UFDD1 para 60m, medindo a partir do alinhamento predial do lote.** *APROVADA* (42 votos favoráveis, 19 votos contrários, quorum de 61)	A	CEC
7	**Ampliação da faixa da UFDD2 para 120m, medindo a partir do alinhamento predial do lote.** – REPROVADA (12 votos favoráveis, 49 votos contrários, quorum de 61) Emenda 1: (modificativa) – Deixar a ampliação para 60m. – APROVADA (43 votos favoráveis, 18 votos contrários, quorum de 61).	A.E. + mod	CEC
8	**Aumento do CA básico da UFDD1 para 3,6 (na época era 2,6).** *APROVADA* (30 votos favoráveis, 27 votos contrários, quorum de 57)	A	CEC
9	**Aumento do CA básico da UFDD2 para 4,2 (na época era 2,6).** REPROVADA (12 votos favoráveis, 43 votos contrários, quorum de 55) Emenda 1: (modificativa) – Alterar o índice de CA para 3,6. – *APROVADA* (37 votos favoráveis, 18 votos contrários, quorum de 55).	A.E. + mod	CEC
10	**Aumento do CA básico da AEIA para 0,4 (na época era 0,2) e da taxa de ocupação para 20% (na época era 10%).** *APROVADA* (35 votos favoráveis, 20 votos contrários, quorum de 55)	A	CEC
11	**Aumento da taxa de ocupação do embasamento da MUC para 90% (na época era 80%).** ***APROVADA* (37 votos favoráveis, 16 votos contrários, quorum de 53)** Emenda 1: (supressiva) – Manter 80% no embasamento e definir em 90% no subsolo. – REPROVADA (2 votos favoráveis, 51 votos contrários, quorum de 53).	A	CEC
12	**Aumento dos índices de TO e CA em 40%, para a UFRT, UFDDB da Av. Leopoldo Sander e UFPIP da SC- 480** Ver na época qto REPROVADA (15 votos favoráveis, 40 votos contrários, quorum de 55).	A.E. + mod	CEC/ ACIC

[168] Legenda: A (aprovada a proposta); A.E. (aprovada a emenda) + mod. (modificativa) + adit. (aditiva) + sup. (supressiva).

	Emenda 1: (modificativa) – Ampliar a taxa de ocupação da UFRT para 50% - TO=0,5. – *APROVADA* (36 votos favoráveis, 19 votos contrários, quorum de 55).		
13	**Aumento da faixa da UFRT para 500m para cada lado da rodovia Plínio Arlindo** de Nês (na época era de 100m + 20m + 35m=155m). REPROVADA (22 votos favoráveis, 27 votos contrários, quorum de 49) Emenda 1: (modificativa) – Alterar a faixa de 500m para 250m. – *APROVADA* (33 votos favoráveis, 16 votos contrários, quorum de 49)	A.E. + mod	CEC/ ACIC
14	**Ampliação da faixa da UFRT para o trecho municipal localizado ao longo da BR-282, a partir do trevo de acesso a Chapecó, nos dois sentidos.** *APROVADA* (23 votos favoráveis, 22 votos contrários, quorum de 45)	A	CEC/ ACIC
15	**Ampliação da faixa da UFPIP até o posto de fiscalização da fazenda estadual da linha Serrinha.** APROVADA (32 votos favoráveis, 12 votos contrários, quorum de 44) Emenda 1: (modificativa) – Definir nas UFPIPs faixa de 250m. – *APROVADA* (35 votos favoráveis, 9 votos contrários, quorum de 44).	A.E. + mod	CEC/ ACIC
16	**Ampliação da faixa da UFPIP ao longo da SC-480, para 2000m de cada lado, a partir do eixo da rodovia (na época era de 155m).até o posto de fiscalização da fazendo estadual da linha Serrinha.** *APROVADA* (27 votos favoráveis, 15 votos contrários, quorum de 42) Emenda 1: (modificativa) – Limitar o gravame da UFPIP até o distrito de Mal. Bormann, com 500m de cada lado. – REPROVADA (8 votos favoráveis, 34 votos contrários, quorum de 42).	A	CEC/ ACIC
17	**Eliminação do recuo frontal de 4,00m nas vias gravadas como UFDD2.** *APROVADA* (47 votos favoráveis, 19 votos contrários, quorum de 66) Emenda 1: (supressiva) – Impor o recuo frontal de 4m inclusive para o uso comercial – REPROVADA (7 votos favoráveis, 59 votos contrários, quorum de 66).	A	CEC/ ROTARY
18	**Proibição para o funcionamento de novos motéis e drive-in.** REPROVADA (nenhum voto favorável, 98 votos contrários, quorum de 98) Emenda 1: (modificativa) – Permitir nas BRs e SCs, UFPIP e UFRT – vias de acesso e saída do município. – *APROVADA* (51 votos favoráveis, 47 votos contrários, quorum de 98) Emenda 2: Regulamentação das unidades funcionais para instalação de Motéis e Drive-in, exceto a MUC e UAM. – REPROVADA (18 votos favoráveis, 80 votos contrários, quorum de 98).	A.E. + mod	CEC/ SIHRBASC
19	**Implementar o gravame de UFDDB ao longo da via de ligação entre os bairros Belvedere e Vila Rica.** REPROVADA (51 votos favoráveis, 54 votos contrários, quorum de 105) Emenda 1: (modificativa) Alterar para UFFAS – REPROVADA (27 votos favoráveis, 74 votos contrários, quorum de 105) Emenda 2: (modificativa) – Gravar como UFDDB, com faixa de 50m para cada lado - *APROVADA* (64 votos favoráveis, 37 votos contrários, quorum de 105).	A.E. + mod	AEAO/ AEAGRO
20	**Definir limite de área impermeabilizada para o lote, para possibilitar a infiltração mínima de água de chuva no solo e a drenagem do terreno.** REPROVADA (30 votos favoráveis, 70 votos contrários, quorum de 100) Emenda 1: (aditiva) – Estabelecer percentual de área impermeável nos terrenos adequados a cada zoneamento. A forma de inserção de inserção no PDDTC e os percentuais serão propostos posteriormente – REPROVADA (42 votos favoráveis, 58 votos contrários, quorum de 100) Emenda 2: (aditiva) – Definir a taxa de permeabilização mínima em 50% da área livre da TO. – REPROVADA (49 votos favoráveis, 51 votos contrários, quorum de 100).	R	AEAO/ AEAGRO
21	**Diminuir o afastamento mínimo lateral das edificações (na época de 1,50m)**	A	AEAO/

	para 8% da testada ou 1,00m – o que resultar maior. *APROVADA* (51 votos favoráveis, 29 votos contrários, quorum de 80) Emenda 1: (aditiva) – Para os terrenos com até 12m de largura respeitar apenas 50cm de afastamento, a partir do 3º pavimento. – REPROVADA (nenhum voto favorável, 80 votos contrários, quorum de 80) Emenda 2: (modificativa) – Que sejam eliminados os afastamentos. – REPROVADA (5 votos favoráveis, 75 votos contrários, quorum de 80).		AEAGRO
22	**Proibir as atividades de médio e alto impacto ambiental nas unidades territoriais incidentes na bacia do Lajeado São José.** *REPROVADA* (3 votos favoráveis, 39 votos contrários, quorum de 42).	R	AEAO/ AEAGRO
23	**Restringir os parcelamentos do solo nas unidades territoriais incidentes na bacia do Lajeado São José, mediante a tramitação e apreciação no CMDT e a realização de EIA/RIMA e EIV/RIV.** REPROVADA (3 votos favoráveis, 33 votos contrários, quorum de 36) Emenda 1: (modificativa) – Criar legislação específica de parcelamento do solo para a bacia de captação do lajeado São José, definida pelo CMDT, com, por exemplo, lote mínimo de 1.000m². – *APROVADA* (26 votos favoráveis, 10 votos contrários, quorum de 36).	A.E. + mod	AEAO/ AEAGRO
24	**Atualizar e ampliar o gravame de AERA's, as quais devem ser preservadas e disponibilizadas (á médio e longo prazos) para o uso público.** ***REPROVADA* (13 votos favoráveis, 23 votos contrários, quorum de 36)** Emenda 1: (aditiva) – Considerar a declividade das AERAs e atualizar o mapa Anexo V do PDDTC. – *REPROVADA* (10 votos favoráveis, 26 votos contrários, quorum de 36)	R	AEAO/ AEAGRO
25	**Ampliar o gravame de AEIS para a diversificação de projetos de HIS, com preferência para o atendimento das classes sociais menos favorecidas.** *APROVADA* (24 votos favoráveis, 13 votos contrários, quorum de 37) Emenda 1: (modificativa) – Somente nos vazios urbanos existentes. – REPROVADA (10 votos favoráveis, 27 votos contrários, quorum de 37).	A	AEAO/ AEAGRO
26	**Reduzir os índices urbanísticos nos lotes localizados no entorno imediato de praças públicas.** REPROVADA (15 votos favoráveis, 27 votos contrários, quorum de 42) Emenda 1: (aditiva) – De praças públicas, a partir de estudos específicos de cada praça. – *APROVADA* (24 votos favoráveis, 18 votos contrários, quorum de 42)	A.E. + adit	UNOCHA PECÓ AEAO/A EAGRO
27	**Manter os índices construtivos existentes nas AEIA'S e inibir as construções.** REPROVADA (nenhum voto favorável, 37 votos contrários, quorum de 37) Emenda 1: (modificativa) – Definir o gravame das AEIAs e AERAs após verificação minuciosa em conjunto com o departamento do meio ambiente. – *APROVADA* (37 votos favoráveis, nenhum voto contrário, quorum de 37).	A.E. + mod	UNOCHA PECÓ
28	**Definição de CA básico único e igual a 2,0 para a MRDU (excetuando-se as zonas de preservação ambiental), e outorga onerosa do direito de construir para coeficientes superiores a esse valor.** *REPROVADA* (3 votos favoráveis, 50 votos contrários, quorum de 53).	R	UNOCHA PECÓ
29	**Gravame de UFDD1 ao longo do futuro prolongamento sul da Av. Lopoldo Sander e áreas contíguas à Rua Frei Bruno – região de desenvolvimento.** *APROVADA* (76 votos favoráveis, 25 votos contrários, quorum de 101) Emenda 1: (modificativa) – Gravame de UFAAs – REPROVADA (6 votos favoráveis, 95 votos contrários, quorum de 101) Emenda 2: (modificativa) – Gravame de UFDD2 – REPROVADA (2 votos favoráveis, 99 votos contrários, quorum de 101) Emenda 3: (aditiva) – Aprovar como UFDD1 e com faixa de 50m para cada lado. – REPROVADA (7 votos favoráveis, 94 votos contrários, quorum de 101).	A	PMC/SDE
30	**Gravame de UFDD1 no prolongamento sul da Av. Getúlio Vargas, até a**	A	PMC/SSP

	Pascoal Cortelini. *APROVADA* (37 votos favoráveis, 6 votos contrários, quorum de 43)		
31	**Gravame de UFDD2 na via entre o distrito industrial Flávio Baldissera e a SC-480.** *APROVADA* (35 votos favoráveis, 8 votos contrários, quorum de 43) <u>Emenda 1:</u> (supressiva) – Supressão apenas quanto ao traçado do acesso, para não prejudicar a comunidade. – REPROVADA (2 votos favoráveis, 41 votos contrários, quorum de 43).	A	PMC/SSP
32	**Ampliação da MEUF, em 200m além da via que definia seu limite anterior.** *APROVADA* (32 votos favoráveis, 11 votos contrários, quorum de 43) Emenda 1: (supressiva) – Suprimir totalmente, pois a área atual já é suficiente. – REPROVADA (5 votos favoráveis, 38 votos contrários, quorum de 43).	A	PMC/SSP
33	**Gravame de UFDD1 nas vias principais vias urbanas do distrito Mal. Bormann.** *APROVADA* (44 votos favoráveis, nenhum voto contrário, quorum de 44).	A	PMC/SSP
34	**Gravame de UFDD2 na SC-480, ao longo da área urbana do distrito de Mal. Bormann.** REPROVADA (11 votos favoráveis, 30 votos contrários, quorum de 41) Emenda 1: (modificativa) – Gravar como UFRT, que inclui a via paralela – *APROVADA* (37 votos favoráveis, 4 votos contrários, quorum de 41).	A.E. + mod	PMC/SSP
35	**Ampliação de UFDD2 ao longo da Av. Atílio Fontana, até o trevo de acesso á Guatambu.** *APROVADA* (40 votos favoráveis, 2 votos contrários, quorum de 42)	A	PMC/SSP
36	**Gravame de UFFA's ao longo da BR 283 no trecho oeste.** *APROVADA* (42 votos favoráveis, nenhum voto contrário, quorum de 42)	A	PMC/SSP
37	**Gravame de UFDDB ao longo das vias Antonio Caleffi e Araras e sua conexão ao trevo de acesso à Guatambu.** REPROVADA (nenhum voto favorável, 42 votos contrários, quorum de 42) <u>Emenda 1:</u> (supressiva) – Suprimir totalmente a proposta, devido ao grande impacto ambiental que a via causará. – *APROVADA* (35 votos favoráveis, 7 votos contrários, quorum de 42).	A.E. + sup.	PMC/SSP
38	**Nova demarcação de AEIA's conforme mapa proposto** *REPROVADA* (nenhum voto favorável, 37 votos contrários, quorum de 37)	R	PMC/SSP

Dentre as propostas advindas dos setores empresariais/imobiliários (CEC, ACIC, SIHRBASC, ROTARY), que somavam 18 (dezoito) no total, foram aprovadas: 12 propostas originais e 06 emendas modificativas e não houve reprovação alguma. Em geral, as propostas de gravames destinados a aumentar os índices construtivos, foram aprovadas. Nestas estão incluídas propostas de gravames em novas áreas, ampliação em áreas já delimitadas, aumento generalizado do potencial construtivo, bem como a exclusão de limite de altura de edifícios, eliminação de recuo frontal nas vias de desenvolvimento, aumento da taxa de ocupação do embasamento na área central, criação da macroárea de transição, aumento das faixas de gravame em importantes vias de escoamento. O coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação nas áreas especiais de interesse ambiental também foram aumentadas.

As propostas que contemplaram certo abrandamento por parte dos setores empresariais e imobiliários foram aquelas que incidiam sobre a unidade funcional de desenvolvimento e descentralização (UFDD2) de maior potencial construtivo, cujos índices foram aumentados, porém não tanto quanto os empresários do setor propuseram inicialmente. De forma similar, a proposta de aumento de índices nas áreas no entorno da bacia de captação não foi aprovada, porém, uma emenda modificativa aumentou os índices das áreas já ocupadas da bacia (unidade funcional de requalificação territorial).

Das 07 (sete) propostas das entidades de profissionais (AEAO, AEAGRO), houve aprovação de 02 (duas) propostas originais, 02 (duas) emendas modificativas e 03 (três) reprovações. As propostas que sugeriam a ampliação e implementação de gravames, bem como diminuição de recuos dos lotes foram aprovadas.

As propostas incidentes sobre áreas de interesse ambiental foram excluídas, como por exemplo, aquela que proibia atividades de médio e alto impacto ambiental nas áreas coincidentes à bacia de captação, bem como a que propunha a ampliação e a atualização das áreas especiais de requalificação ambiental. A proposta que sugeria a definição de limite de área impermeabilizada para o lote, de maneira a permitir infiltração mínima de água de chuva no solo e drenagem do terreno, também foi reprovada.

A proposta de restrição de parcelamento do solo áreas da bacia de captação, mediante tramitação e apreciação no conselho municipal de desenvolvimento territorial e realização de EIA/RIMA e EIV/RIV, foi reprovada em favor de uma emenda que propõe a criação de legislação específica de parcelamento do solo, a ser definida pelo mesmo conselho. Se por um lado a emenda encerra coerência, por outro, nos parece que houve o privilégio de um viés simplificador e operativo, como se uma legislação específica de parcelamento do solo pudesse dar conta, no tempo, das complexidades do processo de planejamento e gestão urbano-ambiental no tempo.

Consideramos que o planejamento é necessário, como uma etapa a ser cumprida, não resultando, entretanto, suficiente para a implementação, apropriação e gestão efetiva de conflitos territoriais, muito menos como peça chave para o fortalecimento do processo democrático. Ademais, nesse caso, abdicou-se de uma ingerência mais ativa do conselho de desenvolvimento territorial no processo de debate e decisão, bem como da realização dos estudos de impacto, os quais por mais criticáveis que possam ser – como já comentado no capítulo anterior - ao menos possibilitariam a discussão e a avaliação mais democrática e ampla de situações específicas dos diversos empreendimentos e seus impactos num dado espaço e tempo.

A proposta conjunta da AEAO, AEAGRO e UNOCHAPECÓ, acerca da limitação de índices urbanísticos no entorno de praças, a fim de garantir a qualidade desses espaços livres, foi reprovada. Todavia, uma emenda aditiva, que submetia essa limitação à elaboração de estudos específicos em cada praça, foi aprovada.

Dentre as 02 (duas) propostas da UNOCHAPECÓ, 01 (uma) emenda modificativa foi aprovada e umaproposta foi reprovada. A emenda aprovada diz respeito à definição de áreas especiais de requalificação e interesse ambiental, após verificação minuciosa em conjunto com o departamento de meio ambiente. Da mesma forma que o exposto no parágrafo anterior, consideramos que apesar da emenda não ser incoerente, ela é limitada, face ao *déficit* de áreas verdes e qualificadas existentes no município. A proposta do índice único para a macroárea de reestruturação e densificação urbana (a malha urbanizada), que foi reprovada, consiste em uma discussão a médio e longo prazo, que necessitaria de um processo de debate mais profundo e amadurecido.

Das 10 (dez) propostas da Prefeitura Municipal, através de suas secretarias, foram aprovadas 07 (sete) propostas originais, 01 (uma) emenda modificativa, 01 (uma) emenda supressiva, e foi reprovada 01 (uma) proposta. A maioria das propostas e emendas aprovadas consiste em sugestões de gravames em áreas que ainda não haviam sido contempladas pelo ordenamento territorial de 2004, sobretudo as que diziam respeito a unidades de incentivo à descentralização e ao desenvolvimento econômico, as quais são mais permissívas sob o ponto de vista construtivo. Ao passo que a proposta reprovada e a emenda supressiva, que acabou equivalendo a uma reprovação, diziam respeito ao gravame ás unidades mais restritivas sob o ponto de vista dos índices construtivos, por referirem-se a áreas de interesse ambiental e de proteção da bacia de captação.

anexos

ANEXO A – Clipagem de notícias sobre protestos de ambientalistas contra a aprovação da resolução do CONAMA sobre APP urbana
Fonte: O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006.

"Ambientalistas fazem frente contra projeto dos loteamentos"
fonte: O ESTADO DE SÃO PAULO (SP) em 22/2/2006

O coro dos ambientalistas contra o projeto de lei 3.057/2000, que tramita no Congresso para regulamentar os loteamentos urbanos clandestinos - entre eles, favelas e condomínios de luxo -, engrossa hoje com o protocolo de um documento de repúdio no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).Onze entidades assinam a moção.

Os ambientalistas reclamam que o setor não foi escutado, sugerem que há pressa do governo por causa do potencial populista do projeto e afirmam que o texto compromete a legislação ambiental em vigor ao colocar nas mãos dos municípios decisões que deveriam ter participação de órgãos públicos. "Sou a favor da municipalização, mas com responsabilidade", diz o advogado André Lima, do Instituto Socioambiental (ISA). "O ideal seria haver um monitoramento dessas atividades. Não se pode falar apenas de ambiente rural e urbano." A ação em um local tem impacto em outro - o Rio Tietê, por exemplo, demora para recuperar sua boa forma depois de correr por São Paulo, o que afeta ecossistemas de regiões fora da zona urbana.

O projeto é considerado uma das prioridades do Congresso. Hoje, parte do papel de regularização do uso do solo está nas mãos do Conama, que define o que pode e o que não pode ser feito nas áreas de preservação permanente (APPs), como margens de rio e topos de morro.

Ontem o conselho aprovou as normas para a regularização fundiária em APPs. Ela será feita pelo órgão ambiental do Estado ou do município onde vivem populações de baixa renda, desde que siga algumas regras: ter consolidados pelo menos três itens de infra-estrutura e proteger reservas de água.

Se o projeto for aprovado, a nova regulamentação será encostada e as regras, fixadas pelos municípios. O que acontece com a APP dependerá do prefeito, às vezes sem estudo de viabilidade técnica. "Nas áreas rurais, as APPs têm função ecológica. Nas áreas urbanas, a preocupação é social: construir em morros deixa a população vulnerável a deslizamentos; ao lado de um rio, a enchentes", diz o advogado Rodrigo Agostinho, da ONG Vidágua.

De fato, o projeto nunca passou pela Comissão de Meio Ambiente da Câmara e será levado ao plenário só depois do Senado. Ele ficou três anos na Comissão de Desenvolvimento Urbano e está na Comissão de Constituição e Justiça nas mãos do relator, o deputado José Eduardo Martins Cardozo (PT-SP), que promete apresentar seu relatório na próxima semana.

Cardozo lembra que há representantes do Ministério do Meio Ambiente nas comissões. "O projeto envolve vários setores: construção civil, sem-teto, defesa do consumidor, cartórios. O projeto não vai atender a todas as expectativas."

“Conama regulariza ocupações em áreas de proteção ambiental”
fonte: O ESTADO DE SÃO PAULO (SP) em 23/2/2006

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) aprovou ontem, depois de muita negociação, a resolução que regulamenta a ocupação e utilização de áreas de preservação permanente (APPs), como beiras de rios e encostas de morros. Os pontos mais polêmicos incluem a legalização de atividades de mineração e a regularização fundiária de ocupações urbanas de baixa renda em áreas que, a princípio, deveriam permanecer intocadas. Por exemplo, favelas construídas à beira de represas e sobre morros.

A intenção é apenas regularizar as atividades e ocupações já consolidadas, sem abrir brechas para a degradação de novas áreas de preservação, segundo o secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Claudio Langone. A resolução cria exceções para três categorias de intervenção em APPs, classificadas como de utilidade pública, interesse social e supressão de vegetação de baixo impacto, que inclui atividades básicas como abertura de trilhas e captação de água para consumo em áreas agrícolas. "Nosso papel foi disciplinar a situação de casos excepcionais, nos quais pode haver supressão da vegetação ou ocupação de áreas de preservação permanente", disse Langone ao Estado. A lista inclui uma série de atividades que já são praticadas ilegalmente dentro das APPs, mas cuja ocupação não pode mais ser revertida ou que trazem algum benefício social.

O caso das mineradoras é emblemático: mais de 80% das atividades de mineração no País são praticadas dentro de áreas de preservação, como beiras de rios e topos de morros. Em vez de proibir a atividade, portanto, a solução foi legalizá-la e regulamentá-la. "Agora não tem desculpa mais para descumprir a lei", diz a conselheira do Conama e coordenadora do Programa de Políticas do Instituto Socioambiental (ISA), Adriana Ramos.

A resolução classifica a exploração de minérios como atividade de utilidade pública, com a exceção de areia, argila, saibro e cascalho (os minérios da construção civil), considerados de interesse social. Com relação à ocupação de APPs em áreas urbanas (como favelas e outras comunidades de baixa renda), o texto cria uma série de requisitos para a regularização fundiária.

Só poderão ser regularizadas as ocupações consolidadas antes de 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto da Cidade), que sejam de baixa renda, predominantemente residenciais, com densidade demográfica maior que 50 habitantes por hectare e com pelo menos três itens de infra-estrutura mínima, como rede de água, energia, esgoto, coleta de lixo e malha viária. "Em alguns casos, as populações terão de ser removidas. Em outros, a resolução condiciona situações em que é possível fazer a regularização fundiária", explica Langone. Como regra básica, as ocupações deverão manter uma distância mínima de 15 metros de rios, lagoas e outros corpos d água. Mas há casos excepcionais em que essa faixa poderá ser reduzida até zero.

"É um retrocesso. A flexibilização não pode ser sinônimo de inexistência das APPs", diz o procurador de Justiça Antônio Herman Benjamin, especialista em temas ambientais e membro do Conama. Ele alerta para um perigo ainda maior: o Projeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que pode ir a votação no Senado logo após o carnaval. O texto, segundo ele, dá poder total aos prefeitos para definir as faixas mínimas de APP para ocupação. "Se essa lei for aprovada, o Conama vai virar um fantasma, que está ali mas não consegue fazer absolutamente nada", diz Benjamin. "Essa resolução já nasceu condenada à morte."

ANEXO B – Convite de ato público em defesa da resolução do CONAMA sobre assentamentos precários consolidados em APP urbana

Fonte: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO, 2006

Regularização Fundiária

Assentamentos Precários em áreas Urbanas Consolidadas em APP

Encontra-se em votação no CONAMA Conselho Nacional de Meio Ambiente uma NOVA RESOLUÇÃO que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social que possibilitam a supressão de vegetação e intervenção em Área de Preservação Permanente (APP). As APP estão definidas no Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65) e aplicam-se, inclusive, em áreas urbanas.

A NOVA RESOLUÇÃO propõe que a regularização fundiária sustentável de área urbana seja considerada como caso de interesse social.
Vale lembrar que o padrão excludente de urbanização das cidades brasileiras trouxe como alternativa habitacional para grande parcela da população pobre os assentamentos informais, muitas vezes localizados em áreas frágeis ou protegidas ambientalmente.

A possibilidade de regularização destes assentamentos informais foi estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Esta Lei diz claramente, no artigo 2º - inciso XIV, que poderão ser estabelecidas normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, para as áreas ocupadas por população de baixa renda que forem alvo de programas de regularização fundiária e urbanização. Diz também que estas normas especiais deverão considerar a situação sócio-econômica da população, bem como as normas ambientais.

Entretanto, a maioria dos municípios brasileiros que desenvolve programas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos informais de baixa renda enfrenta dificuldades para compatibilizar o direito à moradia e o direito à regularização fundiária com a aplicação da legislação ambiental nas cidades.

É muito comum encontrar situações nas quais a qualidade de vida da população foi efetivamente transformada, tanto no aspecto da moradia quanto no urbanístico-ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento de resíduos, recuperação de córregos, recuperação e reposição de áreas verdes, coleta de lixo, etc.), mas sem possibilidades de avançar nos aspectos que garantem a segurança jurídica dos moradores.

Para possibilitar a solução destes aparentes conflitos urbano-ambientais, a NOVA RESOLUÇÃO EM VOTAÇÃO NO CONAMA deverá refletir os avanços contidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, especialmente a incorporação do direito à moradia como direito social e o direito a cidades sustentáveis.

Representantes de movimentos sociais e municípios da Região Metropolitana de São Paulo realizarão na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, um ato público para ampliar a discussão sobre este tema.

16 de fevereiro de 2006
14 Horas

Assembléia Legislativa de São Paulo
Auditório Teotônio Vilela

Av.Pedro Alvarez Cabral,201 – Ibirapuera.
São Paulo – S.P

APOIO:

Deputado Estadual

Sebastião Almeida
Presidente da comissão de defesa do Meio Ambiente

Prefeituras:
Embu das Artes, Diadema, Guarulhos, Hortolândia, Jandira, Osasco, Santo André, Suzano,Taboão da Serra, Várzea Paulista.

Movimentos Populares:
UMM,MNLM, CMP, FACESP e diversos movimentos municipais

Sindicatos:
Engenheiros (SEESP), Químicos (SIMQUISP) e Arquitetos (SASP)

ONG´s
Instituto PÓLIS e Instituto ECOAR