

PROBLEMÁTICA AMBIENTAL URBANA ABORDAGENS CONTEMPORÂNEAS

ARLETE MOYSÉS RODRIGUES

Departamento de Sociologia
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Estadual de Campinas

textos Didáticos

nº 63 – NOVEMBRO de 2007

TEXTOS DIDÁTICOS

ISSN: 1676-7055

IFCH/UNICAMP

SETOR DE PUBLICAÇÕES

Diretor: Prof. Dr. Arley Ramos Moreno

Diretora Associada: Profa. Dra. Nádia Farage

ISSN: 1676-7055

Comissão de Publicações:

Coordenação Geral

Profa. Dra. Nádia Farage

Coordenação da Revista Idéias:

Profa. Dra. Maria Lygia Q. de Moraes

Coordenação da Coleção Idéias:

Prof. Dr. Fernando Teixeira da Silva

Coordenação da Coleção Trajetórias:

Prof. Dr. Álvaro Bianchi

Coordenação das Coleções Seriadas:

Prof. Dr. José Carlos Pinto de Oliveira

Coordenação das Coleções Avulsas

Profa. Dra. Guíta Grin Debert

Representantes dos Departamentos:

Profa. Dra. Guíta Grin Debert – DA

Prof. Dr. Álvaro Bianchi – DCP

Prof. Dr. Fernando Teixeira da Silva – DH

Prof. Dr. José Carlos Pinto de Oliveira – DF

Profa. Dra. Maria Lygia Q. de Moraes – DS

Representantes dos funcionários do Setor:

Maria Cimélia Garcia, Sebastião Rovaris e Magali Mendes.

Representantes discentes:

Fábio Scherer e Eugenio Braga (pós-graduação) e Renato

César Ferreira Fernandes (graduação)

Agradecemos Especialmente a Colaboração de:

Edson Belo Clemente de Souza e Márcio Toledo.

Textos Didáticos / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. n. 1 (1990) -.- Campinas. UNICAMP/IFCH, 2007. 225p.

2007 (63)

ISSN 1676-7055

Organizador: Arlete Moysés Rodrigues

Título da capa: Problemática Ambiental Urbana Abordagens Contemporâneas

I. Ambiente / Urbano, Sociedade, Urbanização, Plano Diretor. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. II. Título.

CDD 185

Catálogo na Fonte — Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas — UNICAMP

Maria Cimélia Garcia, Magali Mendes, Maria Lima e Hilda Sigala Pereira.

Gráfica: Sebastião Rovaris, Marcos J. Pereira, Marcilio Cesar de Carvalho e José Carlos Diana.

Endereço para correspondência:

IFCH/UNICAMP — Setor de Publicações — TEXTOS DIDÁTICOS

Caixa Postal: 6110 - CEP: 13083-970 — Campinas — SP

Tel. Livraria (019) 3521.1604 / 1603 — Fax: (019) 32893327

<http://www.ifch.unicamp.br/pub> — pub_ifch@umicamp.br

SOLICITA-SE PERMUTA
EXCHANGE DESIRED

SUMÁRIO

Apresentação	5
<i>Arlete Moysés Rodrigues</i>	
A abordagem Ambiental - Questões para Reflexão	13
<i>Arlete Moysés Rodrigues</i>	
O consenso de Washington e o Debate sobre o sistema de Patentes no Brasil da década de 1990: a privatização da biodiversidade nacional	33
<i>Fábio Eduardo Iaderozza</i>	
Reflexões sobre as novas dinâmicas nas áreas de transição urbana, rurais e ambientalmente protegidas	55
<i>Eliana Corrêa Aguirre de Mattos</i>	
Pequenos e médios municípios: considerações sobre o planejamento urbano e ambiental. Região Administrativa de São José do Rio Preto (SP)	71
<i>Sérgio Henrique Rezende Crivelaro</i>	
Regionalização da costa oeste do Paraná – A perspectiva dos planos diretores	93
<i>Edson Belo Clemente de Souza</i>	

O Plano Diretor: possibilidades e limites da participação popular na estruturação do espaço urbano – A ampliação do aeroporto de Viracopos em Campinas (SP)	113
<i>Márcio Toledo</i>	
O Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto e o Estatuto da Cidade: contribuição para a discussão sobre a forma como a atividade turística é vista pelo poder público	131
<i>Antonio Aparecido de Souza</i>	
Estatuto da cidade e a preservação do patrimônio ambiental urbano	161
<i>Melissa Ramos da Silva Oliveira</i>	
O Planejamento Urbano e a Construção do Espaço Democrático na Cidade	193
<i>Márcia Helena Batista Costa</i>	
Gestão Integrada e “Participativa” em Recursos Hídricos: Reflexões sobre o envolvimento do cidadão nas políticas ambientais	211
<i>Cristiane Lopes Rodrigues</i>	

Apresentação

Problemática Ambiental Urbana Abordagens Contemporâneas

Arlete Moysés Rodrigues

O curso do segundo semestre de 2006 possibilitou aprofundar questões importantes sobre a problemática ambiental urbana como pode ser averiguado nos trabalhos desta publicação*. Os textos apontam a complexidade da abordagem do tema e constituem uma contribuição aos estudos que se realizam sobre o assunto.

Complexidade significa complexus, múltiplas interações, conexões, possibilidades de compreender fenômenos, trajetórias, processos. Tratar do tema urbano e ambiental com a perspectiva de complexidade implica em tentar abordá-lo de forma objetiva e objetivante, distante e próxima, exterior e interior, estranha e íntima, periférica e central, epifenomenal e essencial como ensina Edgar Morin. Utiliza-se problemática ambiental urbana como um tema que traz desafios e pode possibilitar entender a complexidade de aspectos do mundo contemporâneo.

Pensar, analisar, estudar a problemática ambiental implica em tentar superar a fragmentação da ciência, pois os dois temas fundamentais para compreender o mundo contemporâneo são estudados separadamente. É uma aventura científica tentar analisar o processo de industrialização/urbanização

* Esta publicação foi organizada por Arlete Moysés Rodrigues, Edson Belo Clemente de Souza e Márcio Toledo.

e tentar entender a produção destrutiva, cada vez mais intensa. É complexo tentar ultrapassar conhecimentos ou idéias cristalizadas, verdades tornadas absolutas pelo pensamento simplificador.

A ousadia de tentar ultrapassar idéias fixas, de evidenciar que a ciência é inseparável da técnica, de apontar que a análise do mundo atual tem que explicitar a inseparabilidade da ciência/técnica, da urbanização/industrialização/produção destrutiva para poder avançar aparece em todos os textos da coletânea. Avançar com o conhecimento é entender também a potencialidade de manipulação da técnica, da tecnologia, da informação.

A urbanização é entendida como desenvolvimento, progresso, mas seus “problemas” de falta de moradia, de saneamento básico, de falta de urbanidade, são considerados como “desvios” do modelo de uma cidade ideal e idealizada. Analisar a complexidade implica em tentar desvendar que a cidade ideal só existe em papéis, pois nenhuma cidade do mundo se enquadra no modelo ideal.

É necessário analisar a cidade real, com seus conflitos e contradições, uma possibilidade para isso é verificar se estão sendo aplicados os instrumentos previstos na Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, obriga os municípios de mais de 20 mil habitantes, os que se encontram em regiões metropolitanas, os que se localizam em áreas de especial interesse turístico e/ ou que terão impactos ambientais por empreendimentos a elaborar um Plano Diretor para Município com ampla participação social. O objetivo do Plano Diretor é aplicar os instrumentos para que se efetive a função social da cidade e da propriedade. Vários artigos da publicação apresentam questões relativas ao Estatuto da Cidade para entender a imbricação entre cidade real e as possibilidades de que as cidades cumpram sua função social.

A poluição e a degradação do ambiente são tidas como resultado da falta de desenvolvimento, de uso de tecnologias adequadas, da pobreza e dos pobres. Entender que é o sucesso da produção de mercadorias que cria e recria a problemática ambiental é ainda andar por um caminho desconhecido, mas que abre novas possibilidades de análise relacionadas às formas de apropriação da natureza na sua complexidade. As questões ambientais são

geralmente entendidas como falta de desenvolvimento adequado, num modelo que sequer existe no papel. Ao mesmo tempo em que se considera que os problemas ambientais são relacionados à ausência de técnica, de investimento de capitais, se delimitam áreas para preservação, nas quais a urbanização – que também é entendida como sinônimo de desenvolvimento – é proibida.

Para as questões ambientais, as propostas têm como meta um ajuste internacional para o século XXI, ou seja, o século atual, com idéias de “desenvolvimento sustentável”. Os termos se multiplicam: cidades saudáveis, Agenda 21 local, cidades sustentáveis, educação ambiental, turismo ecológico, planos de desenvolvimento ambiental, gestão de bacias hidrográficas, entre outros temas que têm como premissa, nas agendas oficiais, continuar o desenvolvimento corrigindo os desvios que forem detectados. Trata-se de corrigir o que já existe de problemas e não pensar numa outra forma de produção?

Tanto para o que denomina de questões ambientais e/ou urbanas há no pensamento dominante, uma simplificação de problemáticas. Procura-se, em todos os textos, não simplificar as questões e mostrar problemas, contradições e conflitos, pois como afirma Gaston Bachelard é necessário levar em conta que “nada é simples na natureza”, só há a “simplificação”.

O texto “*Abordagens Ambientais*” aponta como o processo de industrialização vincula-se ao avanço da técnica, que Paul Virilio chama de os motores da história. O avanço técnico propicia a ampliação do conhecimento sobre as riquezas naturais e, simultaneamente, intensificam a exploração de elementos da natureza e alteração da forma de produção do espaço rural e urbano. Implica também em alterações nas relações societárias. Com as máquinas e motores as riquezas passam a ser mais conhecidas bem como os territórios onde se encontram as mesmas. As riquezas naturais, fundamentais para a produção, não aparecem nos discursos em sua concretude, tendo em vista que se considera riqueza a tecnologia e o capital. Fica, assim, obscurecida a importância do território e das riquezas nele contidas e do trabalho que permite transformações. O texto apresenta algumas idéias sobre a importância do território e seu ocultamento com as novas matrizes discursivas.

Uma das formas pelas quais se oculta a importância do território, o conhecimento social e os limites dos Estados Nacionais é perceptível na legislação internacional sobre patentes, como mostra Fábio Eduardo Iaderroza. O texto *“O Consenso de Washington e o debate sobre o sistema de patentes no Brasil na década de 1990: a privatização da biodiversidade nacional”* apresenta as formas pelas quais o território fica obscurecido nas análises simplistas que tratam de patentes, em especial das patentes intelectuais. Aponta elementos fundamentais para compreender sobre como se constrói, na ideologia neoliberal, a difusão do poder do conhecimento, o ideário do Estado mínimo que camufla a biopirataria. Mostra como se constitui o poder relacionado com a tecnologia, apropriada pelas corporações multinacionais.

A natureza não tem fronteira, apesar das fronteiras administrativas de Estados Nacionais. Criam-se e recriam fronteiras como se observa com a delimitação de áreas ambientalmente protegidas. As áreas protegidas podem significar “deixar para o futuro, como um museu” e/ ou “garantir um mínimo de biodiversidade”, mesmo que em enclaves. São áreas protegidas de usos em geral, mas especificamente da urbanização. O texto *“Reflexões sobre as novas dinâmicas nas áreas de transição urbana, rurais e ambientalmente protegidas”* mostra a criação/recriação de novas fronteiras. O processo de urbanização/ industrialização as “antigas” fronteiras rurais/urbanas ou campo/cidade foram redimensionadas pelo e com o avanço técnico, mas também com a alteração de entendimento sobre o valor.

O valor da terra, da paisagem passa a ter significado apenas quando há investimentos de capital, de tecnologia. Porém nas áreas preservadas parece que encontramos a permanência do valor da riqueza natural em si. Cabe lembrar que o mundo rural e mundo urbano se entrelaçam e se contradizem. Eliana Mattos apresenta um dos aspectos que marcam as formas contínuas, descontínuas, organizadas, caóticas, mas repletas de contradições e conflitos quando aborda as áreas de transição rural/urbana na Serra do Japi no Estado de São Paulo.

O processo de urbanização impõe ou define formas de ocupação urbana com características diversas. A cidade e o urbano representam versões da modernidade, do desenvolvimento, de formas de delimitação (unidades

administrativas), domínio da natureza, uso do avanço técnico que configuram o espaço intra e interurbano.

O que define o tamanho das cidades é a população urbana o que permite classificar as cidades pelo tamanho da população. Porém, o critério tamanho de população para analisar o processo de urbanização implica em dificultar a compreensão da problemática ambiental urbana. Há grande número de estudos sobre metrópoles, regiões metropolitanas, concentrações urbanas, cidades grandes, cidades médias. Entretanto, há poucos estudos sobre os municípios que contam com pequena população, como mostra o texto *“Pequenos e médios municípios: considerações sobre o planejamento territorial. Região Administrativa de São José do Rio Preto”*. Apesar de constituírem um conjunto elevado de unidades administrativas os pequenos municípios (cerca de 80% do número de municípios) e os estudos, quando existem, podem ser enquadráveis nas micro-narrativas que dificultam aprofundar a análise da complexidade. Sérgio Henrique Resende Crivelaro aponta as características da região administrativa de São José de Rio Preto, alertando para dinâmicas intermunicipais e enfatizando que o planejamento territorial não se reduz a um setor de atividade. Mostra como articular micro-narrativas com macro e mega-narrativas na dimensão de regiões administrativas.

A “natureza-paisagem”, nas novas matrizes discursivas, tem destaque em especial quando se coloca como uma atividade econômica fundamental que pode ser apropriada para atividades turísticas. A paisagem como “recurso”, a “natureza-paisagem”, pode ter sido criada, como ocorreu com a inundação para gerar energia em Itaipu apresentada no texto *“Regionalização da costa oeste do Paraná – A perspectiva de planos diretores”*. Define-se uma nova região e a predominância de uma atividade, o turismo, na região criada com a inundação para criar o lago de Itaipu. Uma nova região que tem, além da geração de energia, a perspectiva de explorar a paisagem como recurso. Edson Belo Clemente de Souza debate a criação da região, a elaboração de planos diretores municipais de acordo com o Estatuto da Cidade apontando que é necessário pensar o planejamento territorial na escala regional. Considera relevante entender a problemática ambiental, a relação do urbano com a atividade econômica que valoriza a paisagem como recurso.

Os motores da história provocam alterações na intensidade de exploração e no uso de riquezas naturais assim como na forma de organização do território. Os portos, aeroportos, estradas de ferro, de rodagem redefinem formas de deslocamentos de pessoas e mercadorias e implicam em alteração da produção e consumo do espaço. Os aeroportos constituem um equipamento urbano de grande porte que, para além de sua positividade como lugar de aterrissagem e decolagem de aviões, provoca negatividades em relação ao uso do território. O texto o *“Plano Diretor: possibilidades e limites da participação popular na estruturação do espaço urbano – a ampliação do aeroporto de Viracopos em Campinas (SP)”* propõe-se a analisar se a população é ouvida para a implantação e/ou ampliação do equipamento. Estudar um equipamento como um Aeroporto, como o faz Márcio Toledo, permite analisar a trama da problemática ambiental urbana, pois implica em considerar o avanço da técnica e os usos de motores e máquinas para a produção de aviões, o consumo de energia fóssil para o deslocamento, a quantidade de minérios, água, força de trabalho que é empregada para a edificação de hangares, aeroportos, pistas, estradas rodoviárias para o deslocamento, água e energia elétrica para o abastecimento, locais para colocar os resíduos gerados, etc. e, na conjuntura atual, como se dá a participação social.

Os aeroportos vinculam-se ao urbano porque estão na área urbana ou nas suas proximidades. Provocam sérios problemas de saúde para os moradores das áreas de cones de ruído e/ou de suas proximidades. Quando da implantação do empreendimento e/ou sua ampliação os estudos de impacto ambiental se limitam aos impactos diretos no meio físico. Os EIA/RIMA mostram um deslocamento de discurso, pois “esquecem” a sociedade atual, mostram os aspectos positivos (sempre econômicos) do empreendimento e os aspectos negativos (ao meio físico) que se pretende minimizar. O texto apresenta o que está ocorrendo para a ampliação do Aeroporto Viracopos em Campinas. Relaciona os problemas que ocasiona e as alterações territoriais que provoca e se cumpre ou não os pressupostos do Estatuto da Cidade como o Estudo de Impacto de Vizinhança.

A problemática urbana tem várias nuances a serem abordadas e a ênfase nos Planos Diretores relacionados a Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade

merece especial atenção nos textos de Antonio Aparecido de Souza e Melissa Ramos Oliveira.

Antonio Aparecido de Souza analisa o processo de elaboração do Plano Diretor em Ribeirão Preto. Propõe-se verificar se os instrumentos que permitem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade estão sendo aplicados. Realiza um levantamento da proposta do Plano Diretor e verifica se há delimitação no território das áreas a serem aplicados os instrumentos buscando também verificar as formas de participação popular. O texto *“O plano Diretor de Turismo em Ribeirão Preto e o Estatuto da Cidade: contribuição para a discussão sobre a forma como a atividade turística é vista pelo poder público”* tem como objeto de análise o plano diretor do município comparando-o com o plano diretor de turismo.

Tendo como referencial o Estatuto da Cidade, Melissa Ramos da Silva Oliveira, no texto *“Estatuto da Cidade e a preservação do patrimônio ambiental urbano”* procura averiguar a aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto em áreas de patrimônio histórico. Lança olhares importantes para ver se há interação entre instrumentos de preservação de áreas históricas e os instrumentos do Estatuto da Cidade em relação à função social da cidade e da propriedade. O estudo pode auxiliar a compreender o valor de uso e de troca de imóveis urbanos e os elementos que definem a delimitação de áreas ambientais a serem preservadas.

A participação social em planos diretores, orçamentos participativos, audiências públicas implicam em democratização do Estado. Na lei 10.257/01 obriga-se que a elaboração de Planos Diretores conte com participação social. O significado de participação na elaboração e implementação do Plano Diretor tem muitas nuances que é preciso considerar. A participação social constitui uma possibilidade de diálogo efetivo entre sociedade e Estado? Márcia Helena Batista Costa tem como premissa que o direito à participação no planejamento representa uma possibilidade de diálogo e de interferir na definição do uso do solo urbano. O texto *“O Planejamento Urbano e a Construção do Espaço Democrático na Cidade”* traz elementos imprescindíveis para o debate sobre a democratização do espaço urbano. O espaço das e nas cidades tem sido objeto de estudos, análises, projetos, pesquisas, mas pouco se tem ainda de concreto sobre a dimensão do espaço de diálogo entre sociedade e governo.

Participação social, gestão compartilhada, educação ambiental são palavras que constam de novas matrizes discursivas em temas que se tornam consenso sem que sua essência e conteúdo sejam debatidos. A inquietação de Cristiane Lopes Rodrigues é refletir sobre as formas e os conteúdos de mobilização visando a participação social, num dos novos temas relacionados ao uso de riquezas naturais. A ênfase do texto é verificar se há efetiva participação social na denominada gestão de recursos hídricos, baseada em bacias hidrográficas. Aponta no texto *“Gestão integrada e Participativa em Recursos Hídricos: reflexão sobre o envolvimento do cidadão em políticas ambientais”* que uma das ferramentas para obter gestão participativa é a educação ambiental na sua vertente crítica. O tema gestão de recursos hídricos aparece nas novas matrizes discursivas e é preciso analisar se realmente permitem ampliar o conhecimento e a participação social na problemática ambiental.

Os textos, em seu conjunto, mostram a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o esgotamento de recursos, poluição, a degradação ambiental, o processo de urbanização, as aparentes crises urbanas e ambientais, participação social em planejamento, apontando novos instrumentais analíticos para compreender a complexidade.

Analisar a produção em geral, a produção e reprodução do espaço urbano, as formas de organização societária, o território, visando obter um pensamento complexo que representa sempre a incompletude do conhecimento. É fundamental, como mostram os textos, analisar os paradigmas, as novas matrizes discursivas que obscurecem a compreensão da retórica do pensamento único. O objetivo geral é desconstruir fórmulas rígidas que impedem a análise da complexidade.

A ABORDAGEM AMBIENTAL

Questões para Reflexão

*Arlete Moysés Rodrigues*¹

Resumo

O texto apresenta reflexões sobre abordagens ambientais e como as matrizes discursivas oficiais ocultam o território, espaço, classes sociais e deslocam os conflitos da produção destrutiva, intensificada pelo meio técnico científico, para o planejamento do uso de recursos no século XX. Destaca aspectos da ocupação produtiva e da ocupação e produção destrutiva apontando o processo de domínio do território, das técnicas, do avanço do capital. Apresenta algumas idéias norteadoras para repensar os temas que envolvem a problemática ambiental destacando a necessidade de ultrapassar o pensamento único centralizador e simplificador para um pensamento complexo.

Palavras-chaves

Espaço, território, problemática ambiental, riquezas naturais, ocupação produtiva, produção destrutiva.

I – Ideais Problematizadoras

O texto tem o objetivo de trazer para o debate inquietações e reflexões sobre abordagens ambientais relacionadas com relação a produção/

¹ Professora Livre Docente – UNICAMP – IFCH.

reprodução do espaço e relações societárias com a natureza. A idéia é contribuir para uma análise crítica do tema.

A perspectiva das ciências da sociedade, em especial a Geografia, tem como objetivo, de modo geral, buscar a compreensão do território, da produção do espaço, das relações sociais, das relações da sociedade com a natureza. Traçaremos, assim, alguns aspectos de perspectivas de análises.

Para demonstrar algumas das transformações do processo produtivo, da produção do espaço e as análises realizadas tomamos como referência inicial o que Jean Brunhes apresenta no livro "Geografia Humana" (Brunhes, 1962) sobre a ocupação produtiva e a ocupação / produção improdutiva. Para o autor a ocupação produtiva estaria relacionada principalmente com a agricultura utilizada para suprir necessidades básicas de alimentação, água, vestuário, ou seja, ligadas diretamente à reprodução da vida.

A ocupação produtiva implicaria numa relação orgânica com a natureza permitindo a recomposição, no tempo e no espaço, dos elementos da natureza. A relação orgânica pressupunha que a atividade agrícola devolvesse à terra seus elementos constitutivos. A agricultura representava "a continuidade: um grão é substituído por outro grão, uma ovelha dá à luz mais ovelhas. O crescimento como ratificação e reafirmação do ser" (BAUMMAN, 2005:30).

A terra era uma riqueza natural, um valor, embora Brunhes não aponte a dimensão de valor e tinha como base a agricultura realizada em pequenas propriedades, com rotação de culturas e de terras, com uso de fertilizantes naturais. Não faz referência à monocultura de exportação que ocorria e ocorre em grandes propriedades agrícolas e nem articula seus pressupostos com a produção da vida de forma indireta (morada, deslocamentos, etc).

Já a ocupação / produção / destrutiva estaria diretamente relacionada à atividades extrativas vegetal, animal e mineral, aos setores secundário e terciário (indústrias, comércio, serviços, uso do solo para edificações de todas as atividades). Destaca, Jean Brunhes, a exploração de minérios, de combustíveis fósseis, derrubada da cobertura vegetal, geração de energia, ocupação da terra para construções de indústrias, casas, vilas, povoados, aldeias, cidades, vias de circulação (ferroviárias e rodoviárias, portuária e

aeroportuária) e os meios de circulação, que retiram as riquezas da terra / solo, subsolo sem possibilidade de recomposição. Karl Marx já havia apontado que a produção destrutiva retira sem possibilidade de reposição: matérias primas, minérios, vegetação e utiliza terras para edificação de casas, estradas, fábricas, unidades comerciais e de serviços.²

David Harvey além de reafirmar e demonstrar o processo de produção destrutiva utiliza a expressão compressão do tempo espaço para mostrar a intensificação da produção destrutiva principalmente à partir da segunda metade do século XX. (HARVEY, 1989). A ocupação e/ou produção destrutiva não permite, na sua essência, a recomposição dos elementos da natureza, gera restos, resíduos e poluição do ar, água e solo.

Sinteticamente podemos afirmar, que em tempos pretéritos e atualmente em espaços específicos, a ocupação/produção produtiva, devolve à terra os nutrientes que dela extraí. O valor da terra em sua complexidade é embutido pelas suas qualidades inerentes.

A ocupação/produção destrutiva torna-se dominante em atividades antes denominadas como ocupação produtiva em especial com a revolução agrícola, calcada no avanço da indústria química e na tecnologia, no uso intensivo de elementos químicos para “corrigir” o solo, aumentar a “produtividade”, combater “pragas agrícolas” e assim altera a possibilidade de recomposição dos sais minerais, água e demais nutrientes. A “revolução agrícola” promoveu o aumento de produtividade por um curto espaço de tempo mas logo depois mostrou que restringe a potencialidade para recuperação natural do solo e diminui progressivamente a produtividade agrícola.

A terra, no processo de expansão da produção destrutiva para todas as atividades parece perder o seu valor como riqueza natural. O valor, mediado pelo preço, passa a ser relacionado ao investimento de capital, ao uso de produtos químicos, pesticidas, máquinas e implementos agrícolas, ou seja, pelo meio técnico-científico informacional (SANTOS, 1996) e produção para o mercado.

² Veja-se a respeito RODRIGUES, Arlete Moysés 1988.

A riqueza natural “perde” valor nas contabilidades se a ela não for adicionada a complexa teia de produtos relacionados ao meio técnico e ao capital. Oculta-se a terra como riqueza, a importância do território e do espaço, o trabalho e os trabalhadores. O valor parece desaparecer e torna-se apenas valor de troca separado de sua base material.

A produção/ocupação destrutiva está presente em todos os setores de atividades com intensificação do uso da terra, da exploração da força de trabalho, exploração das riquezas existentes no território. A riqueza natural se transforma em recurso natural – (mercadoria) que parece existir apenas quando mediado pelo capital a quem se atribui a produção material e materializada no espaço, ou geografizada, como diz David Harvey (HARVEY, 2005).

A produção destrutiva refere-se tanto a ocupação do solo, de extração das riquezas, como a produção de resíduos. “A mineração é o epitome da ruptura e da descontinuidade. O novo não pode nascer a menos que algo seja descartado, jogado fora ou destruído...” (BAUMMAN, 2005:31). Para dar uma idéia do processo de produção de “restos” lembramos que Michelangelo quando indagado como obtinha a bela harmonia de suas esculturas teria respondido: “É simples. É só você pegar um bloco de mármore e cortar os pedaços supérfluos”. (BAUMMAN, *idem*). Evidentemente não se trata de colocar a obra de arte na mesma dimensão da produção destrutiva mas ressaltar que o supérfluo na produção destrutiva, gera as sobras que não mais se incorporam ao lugar de onde foram retiradas.

A ocupação produtiva e produção destrutiva estão presentes nas relações da sociedade com a natureza mesmo nas chamadas sociedades tradicionais porém o ritmo da ocupação destrutiva é alterado após a revolução industrial, avanço do capitalismo e da técnica e com mudança de atributos de valor de troca. Processo relacionado ao meio técnico que provoca a aceleração dos tempos de produção e de uso intensivo do espaço.

A compressão do tempo espaço imbrica-se às descobertas de processos existentes na natureza, com os chamados motores da história e suas poderosas máquinas que alteram radicalmente a configuração dos territórios, a produção do espaço e as formas de domínio e poder e as relações societárias. Aumenta a produção de ferros, vidros, trens, materiais elétricos, máquinas e implementos que implicam na extração de riquezas minerais, fósseis. Cada

exploração de riqueza implica num processo de “esgotamento” e/ou “poluição” das riquezas naturais e na geração de supérfluos posteriormente transformados em mercadorias (RODRIGUES, 1988).

O avanço da tecnologia altera a forma e conteúdo do espaço, do território e das relações societárias.³ Implantam-se novos meios de deslocamento como ferrovias, rodovias, definição de rotas no espaço aéreo e nas águas oceânicas, implantam-se estações ferroviárias, rodoviárias, hangares, aeroportos.

Mudam as formas de edificação de residências, comércios, indústrias, de vias de deslocamento, (avenidas, ruas, estradas). Desaparece o “escuro” nas áreas urbanas e em grande parte das rurais, alterando a dinâmica de edificação e de circulação. O predomínio da indústria automobilística e do automóvel individual imprime nova forma de circulação intra e inter urbana.

Os motores e suas poderosas máquinas implicam em alteração na apropriação das riquezas no território com a manutenção do poder em frações de classes. Os estudos, em geral, não têm acompanhado as transformações que permitam compreender a complexidade do mundo onde há intensa valorização da técnica e desvalorização do trabalho e dos trabalhadores e compreender como a forma e o conteúdo do rural e o urbano são inseparáveis do espaço, do território, das relações societárias que neles se expressam.

A velocidade de deslocamento de pessoas e mercadorias redefine e rearticula a expansão do capital. As formas de lutas, combates, guerras também se modificam e podem ser feitas à “distância”. O mundo pode ser destruído rapidamente como demonstrado com as guerras, bombas atômicas e outras armas de contaminação e destruição.

O avanço das tecnologias altera a apropriação/propriedade de riquezas naturais, de formas de domínio da natureza, aumenta o ritmo de exploração, mudam as formas de edificações, de vias e meios de circulação. Intensifica-se a produção destrutiva e a produção de refugos. Há poucas pesquisas que permitem compreender como se dá a produção destrutiva em sua totalidade.

³ As alterações societárias não são objeto de análise no texto.

De modo geral somente quando os problemas de poluição, de esgotamento de elementos da natureza tornaram-se mais difundidos e que a produção destrutiva volta a ser objeto de estudos, porém sem analisar correlação inequívoca da produção / destruição.

O avanço da técnica permite que o conhecimento das riquezas naturais e sua localização no território sejam ampliados pois são fundamentais para a reprodução ampliada do capital mas a importância do espaço, território, é ocultada exatamente pela importância que tem.

O aumento do conhecimento as riquezas naturais, transformadas em mercadorias – recursos naturais, o saber internacional sobre a dilapidação das riquezas naturais, sem colocar em xeque o modo de produção, passam a ser explicados pelas novas matrizes discursivas.

Quando os problemas atingem a esfera mundial é forjada uma nova forma de continuar com o “desenvolvimento” adicionando-lhe o adjetivo sustentável. A idéia de desenvolvimento sustentável retoma a idéia de que os problemas são ocasionados por desvios do modelo e que é possível corrigi-los com um planejamento que pode ocorrer, nos tratados internacionais, independentemente dos limites de Estados Nacionais. A Agenda internacional, a Agenda 21, aponta um modelo (sem molde) que deve ser implantado no século atual.

Nas idéias contidas no desenvolvimento sustentável os problemas de poluição, dilapidação de riquezas naturais, falta de moradia, de infraestrutura, de equipamentos, meios de consumo coletivo, crises de energia, de transportes, entre outros atribuídos aos desvios de um planejamento, poderão ser corrigíveis no Século XXI desde que haja aplicação de recursos financeiros e tecnologia, proveniente dos países do centro do sistema.

Assim cria-se e/ou recria-se, uma cortina de fumaça sobre a dilapidação do ambiente, das contradições e conflitos de classes e de apropriação do território. No ideário são deslocados para conflitos de gerações (RODRIGUES, 2006). As mazelas devem ser corrigidas por todos, no século XXI, porque as riquezas naturais são um bem comum da humanidade. O que não se diz é que são apropriados privadamente.

Também fica oculto que o ritmo da exploração/produção tenha se intensificado com o avanço da técnica, do deslocamento da produção para a imagem da produção com o domínio do capital financeiro. Oculta-se também

o valor das riquezas naturais que para existirem terão que depender do capital e da técnica.

II – Novas Matrizes Discursivas

As novas matrizes discursivas reproduzem o pensamento único sobre as relações da sociedade com a natureza. Saramago no romance “Ensaio sobre a Cegueira” permite visualizar como pensamento único simplificador joga uma cortina de fumaça sobre as relações sociais e as relações societárias com a natureza:

“Numa grande cidade as pessoas ficam súbita e inexplicavelmente cegas e contagiam praticamente todos. Os acontecimentos mostram as desventuras de uma sociedade que, acostumada ao pensamento único, a uma única forma de perceber o mundo, é de súbito levada a depender dos demais sentidos. Primeiro, o poder institucional, confina os cegos, com guardas armados a vigiá-los. Depois como quase todos ficam cegos, as disputas por sobreviver estão em todos os lugares”.

A obra pode ser entendida como questionamento ao pensamento único que impede o pensamento complexo que significa do ponto de vista da ciência retomar a pluri-sensorialidade, interdisciplinaridade, considerar formas diversas de ver e entender o mundo, um saber que questiona a cegueira de um modo único de pensar.

O pensamento completo nos convida a “meditar sobre a complexidade paradoxal da ciência ... ao mesmo tempo subjetiva e objetivante, distante e interior, estranha e íntima, periférica e central, epifenomenal e essencial” (MORIN, 1999) e buscar compreender como a complexidade se oculta na simplificação que não tem incertezas, caos, organizações, desorganizações.

O mundo é incerto e certo, organizado e caótico o que nos leva a refutar o pensamento único simplificador e tentar entender a complexa realidade que se impõe cotidianamente. Um desafio a construir para analisar a teia de relações societárias, de produção e reprodução do espaço.

A importância do “trabalho”, (*homo faber*) foi a ideologia dominante pelo menos até a metade do século XX, com a idéia de que o Estado moderno promoveria o desenvolvimento relacionado a industrialização e urbanização. Os estudos e pesquisas abordavam, entre outras questões, a delimitação de territórios, de espaços, de Estados nacionais, a produção e a sociedade, aspectos de contradições de classe. Estudos apontam também alterações que ocorriam com a passagem dos colonialismos aos imperialismos que demonstravam alterações na apropriação das riquezas⁴, mostrando que o espaço era fundamento do período colonial e que parece não importar no período do imperialismo. O trabalho aparecia como categoria fundamental para compreender o processo de produção.

O avanço da tecnologia coloca em destaque novas formas de conhecimento e apropriação do território, riquezas naturais, espaço e deixa-se de enfatizar a importância do território, das riquezas naturais, do trabalho, lançando eles espessa cortina de fumaça em especial com as novas matrizes discursivas. Nos últimos 50 anos, mudam radicalmente a grafia da terra, as formas de produção do espaço, a apropriação do território e das riquezas naturais. As riquezas naturais são caracterizadas como importantes apenas quando relacionadas ao mercado e as contas.

Michel Serres, mostra que a domesticação das espécies, iniciada a milhares de anos imitava a natureza e a seleção natural e hoje, bifurca-se, com a “invenção” do gênio genético. Há ao mesmo tempo a reprodução natural (cada vez mais limitada), a imitação da natureza e a “indústria da vida”. Parecem ter as mesmas intenções, mas as direções e as escalas são diferentes. (SERRES, 2003).

A biotecnologia parece alterar a relação com e entre os seres vivos. Fabricam-se espécies, criam-se vidas e ao mesmo tempo o uso da bomba atômica e suas variantes anunciam a possibilidade da morte global. Como compreender este processo de alteração da vida e da morte? Como analisar a produção destrutiva que atinge a humanidade?

A mudança de escala do local ao global altera-se rápida e completamente sem que haja novos paradigmas, instrumentais teóricos e

⁴ Utilizamos colonialismos, imperialismos pela diversidade com que se instalaram no mundo.

analíticos para realizar análises coerentes. Do Homo Faber para o Homo Universalis e daí para o Homo Terminator, como compreender o processo? De problemas locais para os globais, camuflados pela ideologia, pelas idéias de sustentabilidade da produção e elementos da natureza serem chamados de “bem comum” (RODRIGUES, 2005).

Muda a aparência da sociedade mas sua essência ainda está longe de ser compreendida. As análises sobre o território, o espaço, a natureza, as riquezas naturais, indicam que a sociedade, o ambiente pode ser o Homo Terminator mas ocultos pelas imagens de progresso, prosperidade.

Será que a cegueira, o domínio do pensamento único nos impede de compreender que a categoria espaço, território, natureza, ambiente, sociedade, relações sociais, apesar de sua importância ficam obscurecidos pelo ideário de desenvolvimento, de progresso, do avanço técnico?

A falta de compreensão de que há uma cortina de fumaça escondendo a importância do espaço, território, trabalho, classes sociais, tem influenciado cientistas, estudiosos, que passam a usar o termo meio-ambiente, ou ambiente, sem analisar, pelo menos em princípio, o significado, significância dos termos utilizados. A categoria trabalho e produção industrial parecem desaparecer com a substituição aparente ou real do trabalhador por máquinas e das indústrias por serviços e as classes sociais substituídas por classes de renda e os conflitos de classes pelos conflitos de gerações. (RODRIGUES, 2006).

A intensificação do ritmo de exploração de homens e da natureza foi ainda pouco analisada embora, como já dito, a produção destrutiva seja conhecida desde tempos pretéritos e a revolução industrial e o avanço do modo de produção capitalista a aceleram intensamente.

O capital se preocupa com a possibilidade de esgotamento de alguns elementos da natureza. Poder-se-ia indagar se o esgotamento de riquezas naturais provocaria a derrocada do capital. Poderiam provocar, a meu ver, crises para alguns capitalistas, alterar o domínio e o poder de alguns setores do capital e de alguns países, mas não provocaria crise geral do capital, do capitalismo pois os problemas de “meio-ambiente” são produtos do sucesso do modo de produção capitalista, do avanço das tecnologias, e não de crises do capitalismo. A procura de maior rendimento, de produção de mais e mais

Arlete Moysés Rodrigues

mercadorias aceleram a produção destrutiva, a destruição da biodiversidade e da sociodiversidade. Mostram o sucesso do modo de produção e não o seu fracasso, ou seja, não há crises ou insucesso quando se trata da destruição de riquezas naturais.

Consideramos que para manter o sucesso do modo de produção capitalista, o domínio do poder e a hegemonia do pensamento dominante, provocaram-se vários deslocamentos de análises, de matrizes discursivas, de representações sobre progresso, desenvolvimento, criando imagens condizentes para permitir a perpetuação do sucesso do modo de produção.

As riquezas naturais, o ambiente, o meio ambiente, passam a ser considerados como “bem comum” da humanidade e as dilapidações, esgotamento de riquezas e dizem que são causados igualmente por todos. Os problemas de reprodução da força de trabalho, da reprodução dos homens e da apropriação privada das riquezas não são destacados por não serem importantes para a reprodução ampliada do capital que conta agora com alta tecnologia.

Retorna como o neomalthusianismo com a idéia de que muita gente tendo acesso aos poucos recursos provocaria a destruição do meio ambiente. Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, o Clube de Roma, apresenta a idéia de crescimento zero como uma nova roupagem para as velhas questões de exploração, apropriação de territórios, do espaço. O poder e o sucesso do modo de produção deveria manter-se como estava, garantindo a continuidade da produção destrutiva.

Não há nas novas matrizes discursivas preocupação com a sociedade, território, riquezas naturais mas sim com os recursos naturais e a perpetuação do uso de riquezas por alguns. O centro da proposta é manutenção do poder e do domínio dos países do centro do sistema e de camadas de classe em vários países.

O mundo é tratado como se não houvesse fronteiras políticas dos Estados Nacionais⁵. Não se pode esquecer, contudo, que além de atuar nos

⁵ A natureza não tem fronteiras (RODRIGUES, 1988) mas estamos aqui nos referindo a política internacional que considera as fronteiras políticas administrativas dos Estados-Nação.

limites internos há delimitação de espaço aéreo, plataforma continental, águas territoriais e as normas de apropriação que passam a ser regidas pelo direito internacional, sempre desrespeitado.

Como tratar os países como se fossem independentes se a riqueza tem sido apropriada pelas potências multinacionais transgredindo as delimitações dos Estados Nacionais com as patentes, em especial com as patentes intelectuais?

As riquezas naturais, os ‘recursos’ podem ser patenteados independente do local onde se encontram. Um “papel”, o registro da patente, garante a “propriedade intelectual” aos que detêm as técnicas. Os bancos de germoplasma guardam o poder do conhecimento para o futuro. (RODRIGUES, 1988).

Guardar para o futuro, em especial para as gerações futuras, é tido como uma forma de garantir o meio ambiente – um bem comum da humanidade. O Estado-Nação é subjugado pelas normas do capital financeiro, do neoliberalismo travestido de desenvolvimento sustentável.

A forma como se estabelecem as declarações internacionais ocultam diferenças, divergências, conflitos de apropriação do espaço, do território e principalmente os conflitos de classes. Embora não explicitado porque envolto numa cortina de fumaça têm-se como meta a permanência das formas de apropriação, exploração de riquezas por alguns países, por poucas pessoas.

Neste processo, de contínuo aumento da destruição, as riquezas naturais, como já dito, passam a ser recursos naturais. O valor dos elementos da natureza, da água, da terra, das matas, do ambiente, do espaço, é completamente descartado. O que interessa é o preço de mercadorias, com predomínio do valor de troca mas não o VALOR, sem preço. As riquezas tornadas recursos são tratadas como se fossem, no modo de produção dominante, um valor e um bem comum possível de ser apropriadas por todos. Como considerar bem comum as riquezas naturais se as mesmas apropriadas privadamente têm como principal atributo o preço?

Mudam as matrizes discursivas e após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, torna-se senso comum afirmar que os recursos naturais são bens comuns da humanidade e que a meta é utilizar os recursos naturais para garantir a vida das gerações presentes e futuras.

O que se pretende é que as riquezas naturais sejam recursos que permitam o desenvolvimento sustentável para o capital.

A agenda assinada pela maior parte dos governos é denominada de Agenda 21. Seria possível se colocar contra o “bem comum” da humanidade? Seria provável não aceitar que no século 21 se atingiria o “desenvolvimento sustentável”?

Quem pode ser contra um século? O que seria ser contra um século? Como se poderia não considerar importante a vida das gerações futuras, mesmo que elas não estejam aqui para dizer o que querem? Neil Smith⁶ aponta dificuldades para se contrapor aos discursos do ‘século americano’.

Consideramos também que é muito difícil se contrapor (ou mesmo explicitar) a idéia de que no século XXI se atingiria o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras. Como pensar nas gerações futuras, se a geração presente não tem participação na apropriação das riquezas e, além disso, a geração futura seria a do século XXI? Em que lugar, em que território, em que espaço, em que paisagem, estará a geração futura? Esta é uma questão vital para que possamos debater o espaço, o território, e tentar compreender o mundo presente.

A alteração do discurso hegemônico dominante provoca deslocamentos discursivos que encobrem a perpetuação das formas de apropriação, propriedade das terras, dos meios de produção e demais riquezas.

Coloca-se a responsabilidade pela destruição como coletiva. Atribui-se aos pobres e a pobreza, ao crescimento populacional, a dilapidação das riquezas enquanto que a tecnologia e o capital financeiro são erigidos ao patamar máximo como protetores do meio ambiente. Não aparecem nas novas matrizes discursivas, o espaço, o território exceto como suportes mas não como elementos constitutivos das possibilidades de exploração dos recursos. A sociedade é uma abstração, sem classes sociais, sem antagonismos, sem contradições e conflitos. Uma sociedade abstrata que deve zelar pelo “bem comum”.

A cortina de fumaça sobre a importância das riquezas naturais torna-se mais espessa. Os debates em relação aos problemas reais são deslocados

⁶ Smith Neil in Harvey David (2005).

com as idéias de um desenvolvimento sustentável. Os problemas são tidos como desvios do modelo e a correção dos desvios se daria com o desenvolvimento sustentável. A essência dos problemas, do significado de modelo econômico, ou o que seriam desvios não são sequer aventados.

A categoria tempo é retomada como fundamento dos discursos. Com o tempo seriam corrigidos os problemas, a falta de tecnologia e de recursos financeiros (RODRIGUES, 1998). O avanço tecnológico criaria sempre novas fontes de riqueza ao mesmo tempo propiciaria a correção dos desvios que teriam sido causados pelos países pobres, pelos pobres dos países pobres e pelos pobres dos países ricos. Altera-se a divisão territorial do trabalho cujo centro é estabelecido pelo poder financeiro e tecnológico.

Aceitam os pesquisadores, cientistas, estudiosos, os deslocamentos e as novas matrizes discursivas sem contestação? Do ponto de vista da epistemologia da geografia, aumenta o fosso entre as geografias física e humana e as diversas especializações em cada uma delas que impede, dificulta a compreensão da complexidade do processo.

Análises importantes são realizadas entre as quais a questão dos riscos, a ocupação de riscos, a produção destrutiva, a dilapidação de recursos, os micro-climas, as mudanças climáticas globais, a morfologia do relevo, a necessidade e a poluição de águas, as características da ocupação e reprodução do espaço rural e do espaço urbano, a configuração das cidades, a diversidade espacial, a desigualdade socioespacial, a ausência de condições mínimas de vida para a maioria, as alterações produtivas e de relações de trabalho, as transformações no mundo do trabalho, a concentração de terras rurais, as metrópoles, as alterações nos deslocamentos migratórios, o avanço das tecnologias, a falta de moradia, de saneamento, de equipamentos coletivos, alterações da produção e serviços.

Porém, a complexidade das relações da sociedade com a natureza, não têm grande projeção nos estudos e pesquisas. Admite-se ou adota-se a matriz discursiva do “desenvolvimento sustentável” como se observa no uso das novas terminologias “gestão de bacia hidrográfica”, “gestão de riscos”, “educação ambiental”, “coleta seletiva”, “Agenda 21 local” entre várias outras. (RODRIGUES, 2005a).

A manutenção do poder e do domínio econômico, político e financeiro, expressa na exploração do petróleo, carvão de pedra, madeiras, água entre

outras riquezas, promove conflitos e guerras pautadas na ideologia ocidental desenvolvimentista, na suposta igualdade da Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos Tratados Internacionais. Mas o poder real de nações e de corporações multinacionais sequer é ventilado.

III - Considerações Gerais

O avanço da técnica provoca rupturas de formas de produção, relações sociais, das relações entre sociedade e natureza e de formas de exploração dos territórios. As rupturas, fissuras, também aparecem nas relações societárias. O avanço da indústria química, a biotecnologia altera a produção de sementes tornando cativos da tecnologia os trabalhadores rurais e seu conhecimento milenar sobre a produção.

Os Estados Nacionais parecem ter o domínio sobre o seu território, mas a apropriação das riquezas é dada pela técnica, pelas patentes industriais, intelectuais e corporações multinacionais. O Presidente da Comissão Francesa de Investigação e Experimentação Biomolecular, constatou que antes de 1996, epidemia da Vaca Louca, havia poucas notícias sobre a biotecnologia. Ou seja, as pesquisas engajadas na mudança de processo realizadas nos laboratórios só aparecem quando se descobrem problemas reais. Da surdina dos laboratórios para o domínio da reprodução da vida que só é conhecida quando problemas reais são provocados e não podem mais ser ocultados.

O debate sobre as transformações obtidas, contudo, não é considerado para corrigir problemas e obter-se o desenvolvimento sustentável. São tidos sempre como avanços e não causadores de problemas de insustentabilidade. Não são considerados desvios do modelo pois representam o sucesso do modo de produção.

As lutas, contradições, conflitos em relação às riquezas naturais, ao espaço, ao território passam para os laboratórios. A escala do debate sobre o ambiente passa por rupturas que não têm sido analisadas com profundidade. É possível compreender o processo na escala laboratorial?

A produção destrutiva embora cada vez mais evidente não parece ser o tema predominante nos estudos sobre relações da sociedade com a natureza.

Os cientistas sociais e em especial os geógrafos, em grande parte, parecem temer colocar em causa as transformações da sociedade com a natureza. Penso que o temor está relacionado ao fato de que o espaço, o território é mais importante do que as ciências que os estudam e por isso mesmo são colocados como secundários. (RODRIGUES, 2005a).

A ideologia dominante desloca a importância para questões abstratas e com problemas que serão resolvidos ao longo do tempo. Epistemologicamente, parece nos levar a centralizar as questões teóricas metodológicas em aspectos parciais das relações da sociedade com a natureza.

Desenvolvimento sustentável passou a ser uma mágica para resolução de problemas que serão resolvíveis no futuro. O termo encobre a complexidade das formas de apropriação, propriedade. Oculta, ainda mais, quem detém o poder, quem detém o avanço tecnológico. Não há como compreender nas premissas o processo de produção do espaço, do território, as classes sociais e a complexidade nas transformações. A sociedade é uma abstração nos documentos oficiais, projetos, programas, pesquisas que utiliza o termo desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento sustentável tornou-se também palavra mágica para falar de soluções de problemas considerados como desvios de um modelo que se perpetua no sucesso do modo de produção.

Nos documentos oficiais e nas agendas o termo natureza, ambiente, (que implicam em compreender a sociedade no processo), passou para meio ambiente que diz respeito principalmente ao meio externo à sociedade, embora pudesse, na sua origem referir-se, a totalidade do meio físico e social.⁷

A problemática social e ambiental é real, expande-se com a compressão do tempo/espaço. Os problemas ambientais são reais como se observa no esgotamento das terras férteis, no domínio da biotecnologia, na poluição do ar, da água, do solo, no aumento de doenças relacionadas à diversas formas de poluição e contaminação.

A segregação espacial mostra que são os mais pobres que vivem em lugares mais contaminados. Os documentos oficiais traduzem “problemas”

⁷ O meio ambiente entendido como externo é visível quando se analisa por exemplo, os EIA-RIMAS e as propostas de mitigação de efeitos dos empreendimentos ao meio físico. Não há idéias de compensação por perdas causadas aos indivíduos.

mas não mostram as contradições, os conflitos, as classes sociais, a organização territorial e espacial. Para problemas aparentemente haveria a solução do desenvolvimento sustentável.

A natureza humana tem como atributo fundamental a capacidade de pensar. Mas a capacidade humana de pensar tem sido “reduzida” a treinamento de recursos humanos necessários para a reprodução ampliada do capital. Os trabalhadores, a força de trabalho tornou-se também “recursos” abstraindo-se as relações de trabalho e enfatizando o “treinamento”.

O progresso é atribuído aos detentores de capital, que criam empregos e recebem os “bons frutos” do progresso. A maioria recebe os “frutos podres” e não têm acesso ao novo tipo de padrão de vida. Porém as novas matrizes discursivas colocam-nos como os maiores responsáveis pela poluição, depredação das riquezas naturais. Epistemologicamente temos que compreender esta e outras questões para não cair no engodo e esquecer a importância do ambiente, espaço, território, contradições e conflitos, apropriação e propriedade das riquezas, classes sociais.

Como diz Baudrillard: “*novos medos, novos temores, recriam, várias pequenas lendas, religiosas, étnicas, políticas ou a grande e falsa lenda planetária da informação, do mundo conhecido, das técnicas e de seus usos futuros*” (BAUDRILLARD, 2005).

Entre as novas lendas está o Desenvolvimento Sustentável instituído como premissa, matriz discursiva, conceito, solução para o século XXI. Uma lenda, um mito, uma idéia para o futuro um pensamento único e uma meta a ser atingida no século XXI. Não se explicita para quem haverá futuro. Como o espaço, ao território, e classes sociais são abstrações faz com que a expressão mais utilizada seja a de ‘todos’ devem contribuir para o futuro da humanidade e para as gerações futuras.

É preciso analisar a realidade, as concepções teóricas e metodológicas sobre espaço, território, ambiente, riquezas naturais, diferentes formas de apropriação lembrando que dinâmica da natureza, do ambiente, não obedece a fronteiras administrativas e nem aos limites de tempo e espaço dos laboratórios. O desafio para compreender a complexidade é iniciar a análise sem as amarras do pensamento único de modo a não limitar ainda mais o desenvolvimento do principal atributo do homem, ou, seja a capacidade de pensar.

Os deslocamentos discursivos impedem que se compreenda que os conflitos de classe passaram, na agenda política internacional, para os conflitos de gerações, que se analise a importância do território para a reprodução ampliada do capital. Dificulta a análise do espaço, da produção do espaço, do poder dos detentores do conhecimento, da tecnologia na apropriação das riquezas naturais⁸.

A agenda política passa a ser construída tendo como referencial o neoliberalismo com a meta atingir o desenvolvimento sustentável. São os Estados que assinam a Agenda 21, no entanto, são as corporações multinacionais que detêm o poder da tecnologia. Os Estados são responsáveis pela implementação porém para o neoliberalismo o Estado tem que ser 'mínimo'. São formas de ocultar a realidade.

A mercadificação da paisagem, do ambiente, a financeirização está nos laboratórios de empresas multinacionais e nos papéis que garantem a posse/ propriedade das mercadorias no território — a propriedade intelectual.

A financeirização da economia retirou o lastro da produção e também a possibilidade de incorporar o ambiente, desterritorializando o território ao mesmo tempo em que o tema meio-ambiente é incorporado na agenda política.

O deslocamento discursivo de ambiente para meio ambiente, de desenvolvimento para desenvolvimento sustentável, de matérias primas e energia para "recursos naturais" de força de trabalho para "recursos humanos", ocultam a existência das classes sociais e a importância do território, desloca conflitos de classes para um suposto conflito de gerações, os conflitos de apropriação dos territórios para a 'natureza, ambiente', o bem comum da humanidade.

Se a tecnologia acelerou a degradação do ambiente como esperar que esta mesma tecnologia promova a sustentação do modo de produção? Se as formas de produzir comprometem a reprodução da vida presente então como

⁸ Há também os oportunistas que buscam conseguir recursos para implantar projetos, programas, empregos, trabalhos, etc. Porém, o que nos preocupa é a forma como se ocultam as contradições e os conflitos.

acreditar que sua continuidade resolverá os problemas para as gerações futuras?

O desenvolvimento como progresso produz sempre novas mercadorias, consome força de trabalho, matéria prima, energia, compromete o ambiente, dilapida os elementos da natureza, provoca poluição, altera o uso do solo, insere o mundo no fetiche das contas, com a tentativa de ocultar o espaço e diminuir a importância dos que analisam o espaço. Geógrafos⁹. Para mostrar a importância do espaço, da geografia é necessário compreender a complexidade do mundo atual, que não é uma tarefa fácil.

Segundo Amartya Sen (SEN, 2000) há diversos condicionantes para pensar este desenvolvimento como liberdade: acesso à saúde, educação, ao lazer, à cultura, à informação, ao conhecimento. Significa a remoção das fontes de privação: remover a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de vestir-se, de morar. Pensar o desenvolvimento como liberdade significa a remoção das fontes de privação e implica, necessariamente, na retomada da importância do espaço, do território. Remete a de sociedade sustentável proposta pelas ONGs e movimentos sociais em 1992. Pensar não ocupa espaço, não polui a natureza, utiliza energia dos alimentos, etc. mas não necessariamente com tantas máquinas, motores e mercadorias. Sem pensar não há liberdade.

Os desafios de compreender como se torna senso comum falar em desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, na garantia de vida das gerações futuras, na biosfera como bem comum só poderão ser transpostos se forem debatidas questões fundamentais do mundo contemporâneo tentando retirar a cortina de fumaça que dificulta compreender as contradições e os conflitos que permeiam a produção, reprodução e consumo do espaço e as formas de organização societária.

⁹A geografia ficou "subalterna" das ciências dominantes. Além da divisão social e territorial do trabalho é importante também considerar a divisão técnica do trabalho entre as diferentes categorias profissionais. A problemática ambiental mostra a importância da Geografia e cabe aos geógrafos não se intimidar pelas tentativas discursivas e não aceitar a subalternidade.

Referências Bibliográficas

- BAUDRILLARD, Jean. **O apocalipse da Razão**. Folha de São Paulo. Caderno Mais de 27/02/05, São Paulo: 2005.
- BAUMANN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005. 176p.
- BRUNHES, Jean. **A Geografia Humana**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.
- HARVEY, David. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Anablume Editora, 2005. 252p.
- HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1989. 349p.
- MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. 268p.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e Consumo do e no Espaço – A problemática Ambiental Urbana**. Disponível em: www.mec.domínio.gov.br, 2006.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **“Desenvolvimento Sustentável: dos Conflitos de Classes para o conflito de gerações”**. In: SILVA, José B; LIMA, Luiz C; e DANTAS, Eustógio. **Panorama da Geografia Brasileira II**. São Paulo: Ed. Anablume, 2006. 306p.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Problemática Ambiental – Agenda Política, Espaço, Território, Classes Sociais**. Boletim Paulista de Geografia, n. 83, São Paulo: AGB-SP, 2005.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Setenta anos de AGB – As transformações do Espaço e a Geografia no Século XXI – Ocultação do espaço e geografia**. Revista GEOUSP, São Paulo, n. 18, pp. 21 - 33, 2005a.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 392p.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000. 410p.

Arlete Moysés Rodrigues

SERRES, Michel. **Hominescências – O Começo de uma outra Humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 294p.

O Consenso de Washington e o Debate Sobre o Sistema de Patentes no Brasil da Década de 1990: A Privatização da Biodiversidade Nacional

Fábio Eduardo Iaderozza¹

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo rever alguns pontos que julgamos importantes acerca do debate sobre o sistema de patentes no Brasil na década de 1990, sobretudo, no que diz respeito às tentativas de se patentear recursos da nossa biodiversidade². Tal revisão justifica-se, principalmente, se considerarmos os avanços que estão ocorrendo na área da biotecnologia num mundo que pretende ser cada vez mais globalizado. Nesse sentido, **possuir ou ter acesso à biodiversidade** tornou-se algo estratégico.

A década de 1990 foi marcada pelo avanço de ideais liberalizantes no Brasil e na América Latina, fato que contribuiu para um aumento na pressão por

¹ Trabalho elaborado pelo aluno Fábio Eduardo Iaderozza, com a finalidade de compor a nota da avaliação na disciplina – **Tópicos Avançados em Transformações Sociais e Políticas Públicas nas Sociedades Contemporâneas II**, Doutorado em Ciências Sociais, 2º semestre do ano letivo de 2006, - Profa. Dra. Arlete Moisés Rodrigues, do IFCH, da Universidade Estadual de Campinas.

² Encontramos a seguinte definição de biodiversidade (Bio, do grego que significa vida; diversidade que significa grande variedade): “O termo biodiversidade – ou diversidade biológica – descreve a riqueza e a variedade do mundo natural. As plantas, os animais e os microrganismos fornecem alimentos, remédios e boa parte da matéria-prima industrial consumida pelo ser humano.” Disponível em www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/biodiversidade/index.cfm. Acesso em 26/12/2006.

parte dos países do centro do capitalismo, para que o sistema de patentes também fosse regulado pelo livre jogo das forças de mercado. No entanto, não é possível escrever algo sobre a liberalização econômica no Brasil e na América Latina, se não entendermos o que foi e o que representou o Consenso de Washington, por esse motivo, tentou-se relacionar os principais aspectos das reformas liberalizantes propostas pelo Consenso com o debate que se travou em torno das patentes no Brasil.

Espera-se, com isso, mostrar um lado do debate que ficou totalmente escondido para a maioria da população – a nosso ver, propositalmente – rediscutindo alguns temas que julgamos ser de fundamental importância: o poder das grandes multinacionais do setor de biotecnologia, a privatização da nossa biodiversidade e a biopirataria.³

Apresentação

A ideia de escrever algo sobre o sistema de patentes no Brasil na década de 1990 surgiu durante as aulas sobre “A problemática ambiental e urbana”, do curso de doutorado em Ciências Sociais do IFCH/Unicamp, ministrado pela professora Arlete Moysés Rodrigues e, mais especificamente, após apresentação de seminário que teve como base o livro de Santos (2003). Ao contrário de outros temas importantes, o debate sobre o sistema de patentes parece que passou despercebido para grande parte da população brasileira que ficou mais ligada, por exemplo, nas discussões envolvendo o processo de privatização das Empresas Estatais, e acabou deixando de lado

³ Encontramos a seguinte definição para o termo biopirataria: “De modo geral, biopirataria significa a apropriação de recursos biogenéticos e/ou conhecimentos de comunidades tradicionais, por indivíduos ou por instituições que procuram o controle exclusivo ou monopólio sobre estes recursos e conhecimentos, sem autorização estatal ou das comunidades detentoras destes conhecimentos e sem a repartição justa e equitativa de benefícios oriundos destes acessos e apropriações. Disponível em: Campanha Conta a Biopirataria, http://www.biopirataria.org/definicao_biopirataria.php. Acesso em 26/12/2006.

uma discussão de crucial importância para o nosso futuro, para a nossa soberania. Acreditamos que a parte mais importante desse debate, ou seja, aquela envolvendo a nossa biodiversidade foi, digamos, “escondida” propositalmente da maior parte da população com o claro objetivo de ocultar a importância das riquezas naturais que possuímos. O que menos se queria, era polemizar, politizar a discussão e, assim, atender mais facilmente aos interesses das grandes corporações transnacionais interessadas em investir no setor.

O que Santos (2003) tenta fazer em seu livro é trazer à tona toda uma discussão de temas polêmicos envolvendo a tecnociência, antes restrita a um número reduzido de pessoas; “Politizar as novas tecnologias” significa instaurar e ampliar o conhecimento do tema para que a sociedade ao menos se dê conta das transformações que estão ocorrendo, e possa decidir, com mais segurança, qual melhor caminho seguir.

O presente trabalho tem a pretensão de contribuir um pouco com o debate sobre as patentes relativas à nossa biodiversidade. Nosso objetivo principal é apresentar indagações, inquietações e até mesmo provocações com base nas fontes pertinentes, para que possam ser discutidas, debatidas e aprofundadas. Para tanto estamos dividindo o estudo em 5 seções: i- introdução; ii- O Consenso de Washington e o neoliberalismo; iii- A formação de um consenso em torno das idéias neoliberais; iv- O sistema de patentes e a biopirataria; v- Conclusão. É o que se verá a seguir.

I – Introdução

O debate político e econômico no Brasil e na América Latina, durante a década de 1990 foi predominantemente marcado por idéias liberalizantes. Medidas como desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e, acima de tudo, a redução progressiva do tamanho do Estado na economia foram colocadas na ordem do dia, seduzindo corações e mentes das elites que aderiram em bloco às teses dos defensores do livre jogo das forças de mercado que, (re)encarnados nos pressupostos teóricos do velho liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX, faziam a defesa intransigente do Estado Mínimo.

Estamos nos referindo aos adeptos do neoliberalismo⁴, doutrina econômica que influenciou governos no continente europeu e também nos EUA a partir do final da década de 1970 e que, principalmente a partir do início dos anos 90, é praticamente imposto aos principais países da nossa região – exceção feita ao Chile, que serviu como uma espécie de “laboratório” para as experimentações neoliberais após o golpe militar que derrubou o governo socialista de Salvador Allende –, dominando o pensamento político e econômico em países como Brasil e Argentina, se impondo perigosamente, diga-se, como pensamento único, visto que tais idéias foram encampadas pela grande mídia e apresentadas como sendo algo “novo”, “moderno” em contraposição às “velhas” fórmulas do passado, levando boa parte da população a aceitá-las sem qualquer tipo de questionamento.

Foi dentro deste contexto resumidamente descrito acima, que ocorreu um debate de crucial importância para o Brasil: o sistema de patentes garantidos por uma nova Lei de Propriedade Industrial. Tal qual aconteceu com temas importantes e complexos como as privatizações, a abertura da economia nacional e a desregulamentação dos mercados entre outros, o debate sobre o sistema de patentes no Brasil foi bastante vulgarizado, simplificado, reduzido a uma simples opção: ser a favor da tecnologia ou ser contra ela. A possibilidade de modernização que estava batendo à nossa porta não permitia mais esse tipo de comportamento, pois segundo as cabeças pensantes do “novo” paradigma

[...] a razão do subdesenvolvimento não deve ser procurada na condição neocolonial do país, mas no comportamento atrasado do povo e na ‘cultura nacional’. O problema não é o sistema, o problema é o homem. Os brasileiros precisam mudar, ficar modernos.⁵

⁴ O prefixo “neo” tenta conferir status de novidade a uma forma de pensar o funcionamento da economia que em muito pouco se difere do velho liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX. Na realidade, sua essência caracterizada pela fé cega no mercado auto-regulável permaneceu intacta. Existe uma vasta bibliografia disponível sobre o que é, a origem e a implementação da agenda neoliberal. Para aqueles que pretendem se familiarizar um pouco mais com o assunto sugerimos a leitura de MORAES (2001).

⁵ SANTOS (2003, p. 50).

Mas por que tanto o debate político quanto o debate econômico durante a década de 1990 no Brasil foram marcados por ideais liberalizantes, representando uma profunda mudança em relação às décadas anteriores? A compreensão das mudanças que ocorreram durante a década de 1990 é de fundamental importância para entendermos o cenário em que se deu o debate sobre patentes no Brasil. É o que tentaremos mostrar na seqüência.

II - O Consenso de Washington e o neoliberalismo⁶

Durante a década de 1990 ocorreram importantes mudanças na economia brasileira que a diferenciam das décadas anteriores. Quais foram essas mudanças? Para entendermos as importantes mudanças ocorridas no discurso e na economia vamos fazer um pequeno retrospecto de como se deu o desenvolvimento da economia brasileira antes da década de 1990. Segundo Iaderoza (2002), no período que compreende 1930 até o final da década de 1970 é possível observar que o modelo econômico adotado pelo Brasil foi o Processo de Substituição de Importações com **importante e decisiva participação do Estado** na economia, (o chamado nacional-desenvolvimentismo)⁷. Foi assim durante o período Vargas, foi assim durante

⁶ Apesar da Agenda neoliberal ter sido implementada em países importantes da nossa região como o Chile, a Argentina e o Brasil durante a década de 1990, nossa análise focalizará somente o Brasil tendo em vista o escopo do trabalho. Para ver com mais detalhes a implementação da Agenda neoliberal em países latino-americanos sugerimos a leitura de IADEROZZA (2002).

⁷ A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) teve grande influência no desenvolvimento da ideologia nacional-desenvolvimentista. Ao analisar essa influência MANTEGA (1987, 23) diz que: "O desenvolvimentismo foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira e também, de um modo geral, todo o pensamento econômico latino-americano. Herdeiro direto da corrente keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50, e se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista nos países de ponta desse continente. Para transformar os países periféricos, em grande medida ainda agroexportadores, em nações desenvolvidas e com maior autonomia, dizia

o período Kubitschek e foi assim também durante o período militar, principalmente se considerarmos o II PND do General Geisel a partir do final de 1974. Pelo lado social os resultados não foram os melhores tendo em vista que o processo de industrialização empreendido pelo Estado brasileiro não conseguiu equacionar graves problemas desde sempre existentes no Brasil, como a obscena concentração de renda e do aumento da miséria, por exemplo. Na realidade, o modelo seguido pelo Brasil, notadamente durante o período militar (1964/1984) foi altamente excludente, concentrador. Por isso, os números favoráveis apresentados pela economia brasileira no final da década de 1970 mostram um aparente sucesso econômico, pois, o crescimento verificado foi incapaz de incluir parcelas importantes da população mais carente no Brasil.

O início da década de 1980 foi marcado por uma grave crise econômica, ou ainda, pela crise da dívida externa brasileira.⁸ O que se viu a partir de então foi uma reversão na taxa histórica de crescimento do PIB com uma aceleração inflacionária impressionante. Essa situação de estagflação – economia estagnada com aceleração inflacionária – fez com que a década de 1980 ficasse conhecida como a “década perdida”. Todos esses acontecimentos acabaram criando condições para que paulatinamente houvesse uma mudança no modelo econômico brasileiro. Inicialmente de maneira tímida, durante a

essa doutrina, era preciso incrementar a participação do Estado na economia por meio do planejamento global, de modo facilitar a industrialização nacional. [...] Daí a importância da análise econômica e das receitas de desenvolvimento elaboradas pela Comissão Econômica para América Latina – CEPAL – que se constituíram na espinha dorsal do desenvolvimentismo”.

⁸ Durante a década de 1970 o Brasil assumiu um gigantesco passivo externo que, segundo o discurso oficial, serviu para fazer frente às elevadas taxas de crescimento do PIB, tendo em vista a insuficiência de poupança interna. Na realidade, as razões para o endividamento externo acelerado podem ser encontradas nas facilidades de créditos existentes no período (juros baixos) resultado da grande liquidez que movimentava o sistema financeiro internacional. A maioria dos contratos assinados pelo Brasil com os credores externos tinham como base taxas de juros flutuantes e esse fato foi extremamente prejudicial para o Brasil, principalmente após o 2º choque do petróleo (meados de 1979) quando as taxas de juros internacionais aumentaram substancialmente com uma repercussão muito negativa sobre a dívida externa brasileira e, por conseqüência, sobre a economia brasileira como um todo.

gestão do Presidente Sarney (1985-1989) e com mais intensidade a partir do início da década de 1990 com a eleição do Presidente Collor de Mello. Essa mudança se deu no sentido de uma progressiva liberalização da economia em sintonia com a “onda neoliberal” que foi gerada e se difundiu por importantes países do centro do capitalismo desde o final da década de 1970. Para entendermos a difusão do neoliberalismo no Brasil e na América Latina é necessário entendermos o que foi o Consenso de Washington, pois, a nosso ver, foi o principal responsável pelas medidas liberalizantes que se fizeram presentes nas principais economias da nossa região.

Em termos cronológicos, podemos dizer que o Consenso de Washington surgiu a partir de 1989 quando o economista inglês John Williamson reuniu os principais representantes do establishment econômico do Primeiro Mundo para discutir os problemas vividos pelas economias do continente americano que se viam às voltas com baixo crescimento, inflação alta, e sérios problemas no Balanço de Pagamentos. A reunião que ocorreu no Institute of International Economics de Washington, do qual Williamson era diretor, teve a participação do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, governo norte-americano e de economistas e políticos de orientação neoliberal. Elaborou-se então um programa composto de dez medidas que se fossem implementadas pelos países da América Latina, América Central e Caribe, tinha a promessa de baixar a inflação, equilibrar o Balanço de Pagamentos, retomar o crescimento e distribuir melhor a renda.⁹ Vejamos então, quais eram essas medidas:

- Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público. Déficits fiscais elevados são uma das fontes de alimentação da inflação;
- Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
- Reforma tributária com maior peso para os impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
- Liberalização financeira, com o fim das restrições às instituições financeiras internacionais e o afastamento do Estado do setor;
- Políticas cambiais competitivas;

⁹ BATISTA (1995).

Fábio Eduardo Iaderozza

- Liberalização do comércio exterior, com a redução das alíquotas de importação e estímulo às exportações;
- Eliminação das restrições ao capital externo;
- Privatização das empresas estatais;
- Desregulamentação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
- Propriedade intelectual; Lei de propriedade industrial; sistema de patentes.

Como se pode notar “os 10 mandamentos” do Consenso de Washington vão à contra-mão do modelo até então seguido pelos países latino-americanos em que políticas intervencionistas estiveram presentes durante a maior parte do século XX. A propósito, Batista sintetiza:

As Propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.¹⁰

As conclusões do Consenso de Washington acabaram tornando-se o **receituário imposto** por agências internacionais para concessão de créditos: países que quisessem empréstimos ou mesmo renegociar suas dívidas junto ao FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras, ou como para Hobsbawn:

[...] empréstimos eram cada vez mais condicionados à busca local de políticas agradáveis às autoridades bancárias globais. O triunfo da teologia neoliberal na década de 1980 na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas a governos demasiados falidos para resistir-lhes [...]¹¹

¹⁰ BATISTA (1995, p. 199).

¹¹ HOBSEBAWN (1995, p. 420).

Para maior parte da nossa elite política e econômica, o futuro do Brasil estava em: aderir à “modernidade” adotando medidas que nos tornariam uma economia mais forte e justa e, ainda por cima, conseguindo uma renegociação do nosso pesado passivo externo em bases mais adequadas, ou continuar insistindo num modelo falido, ultrapassado. O resultado foi a opção pela “modernidade” com a eleição de Fernando Collor de Mello para Presidente da República. A partir de então temos o início da implementação das políticas econômicas de cunho neoliberal presentes no Consenso de Washington.

Mas como se deu o processo de convencimento de que a adoção de tais medidas levaria o Brasil ao seletivo grupo de países do chamado Primeiro Mundo? Fonseca nos dá uma primeira idéia:

Tendo-se por pressuposto que as idéias só repercutem se forem personificadas por atores sociais com capacidade de espriaiá-las, isto é, capazes de conquistar corações e mentes, entende-se que esta pretensão implica derrotar idéias concorrentes, encarnadas por outros atores sociais.¹²

Com o benefício da visão retrospectiva, a derrota imposta pelos defensores do neoliberalismo aos críticos do livre mercado foi incontestável. Se o objetivo era derrotar idéias concorrentes, o êxito foi total. E mais, o neoliberalismo tornou-se um credo militante. Paulani, ao diferenciar o neoliberalismo do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX diz que:

O que percebemos agora é o tom característico do sermão religioso, do discurso dogmático que exige rendição incondicional. [...] Muito mais incisivo, por isso, do que o liberalismo original, o neoliberalismo demonstra uma capacidade insuspeita de ocupar todos os espaços, de não dar lugar ao dissenso. [...] disseminando a idéia de que não há alternativas para seus princípios, e que todos, confessando ou negando, têm de se adaptar às regras que deles derivam.¹³

¹² FONSECA (2005, p. 27).

¹³ PAULANI (2005, p. 126 e 127).

Batista segue a mesma linha de raciocínio:

O argumento constantemente invocado [...] é o de que não existe alternativa à proposta neoliberal, fiel expressão do pensamento econômico predominante no mundo. A única capaz de modernizar o país, e de permitir a retomada do desenvolvimento, a inserção na economia internacional e a acesso ao Primeiro Mundo. Ou seja, a proposta que evitaria que perdêssemos o “bonde da História”, que nos levaria a uma “inserção aberta e competitiva” numa presumida “nova ordem internacional”.¹⁴

Na próxima seção tentaremos demonstrar como se deu esse processo de convencimento tão exitoso que ocorreu no Brasil durante a década de 1990 em relação às propostas neoliberais.

III – A formação de um consenso em torno das idéias neoliberais

Na década de 1990 se disseminou pelo país a idéia de que o Brasil precisava de menos Estado e mais mercado para que todos os nossos problemas econômicos e sociais fossem resolvidos. Essa idéia foi crescendo e ganhando simpatizantes de tal maneira que beirou uma espécie de pensamento único, pois, o anúncio do “fim da história” nos dizia que nada mais poderíamos fazer. Quem tentasse argumentar contra, logo era criticado e rotulado de defensor de idéias arcaicas, ultrapassadas e de ser incapaz de enxergar o “novo” e o “moderno”. Como explicar tal êxito? A nosso ver, a mídia em geral e a grande imprensa em particular, tiveram um papel fundamental, decisivo. Batista assevera:

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiastas do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na

¹⁴ BATISTA (1995, p. 136).

defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada “modernização pelo mercado”, qualificando-os automaticamente como retrógrados ou “dinossauros”.¹⁵

Fonseca (2005) em excelente trabalho intitulado “O Consenso Forjado” vai um pouco mais além. Tendo como referencial teórico às idéias do pensador italiano Antônio Gramsci, principalmente no que diz respeito ao conceito de aparelhos privados de hegemonia¹⁶, nos mostra como a grande imprensa comprou tais idéias e as divulgou de forma sistemática, até à exaustão, fato que foi de fundamental importância na formação de um consenso em torno das idéias neoliberais durante a década de 1990. Nas palavras do autor:

Afinal, é particularmente a grande imprensa escrita diária – por meio de órgãos que representam verdadeiros aparelhos privados de hegemonia – o instrumento mais poderoso para simultaneamente, elaborar, receber divulgar e (muitas vezes) vulgarizar a hegemonia alcançada pelas idéias ultraliberais a partir dos anos 1980.¹⁷

Sendo que “a imprensa é uma das instituições mais eficazes na inculcação de idéias no que tange a grupos estrategicamente reprodutores de opinião – constituídos pelos estratos médios e superiores da hierarquia

¹⁵ BATISTA (1995, p. 102).

¹⁶ Podemos assim sintetizar os *aparelhos privados de hegemonia* em Gramsci: “São organismos sociais ‘privados’, o que significa que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito; mas deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo ‘privado’ entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou ‘contratual’ – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são partes integrantes das relações de poder em dada sociedade” (FONSECA, 2005, p. 30 apud COUTINHO, 1994, pp. 54-5).

¹⁷ FONSECA (2005, p. 28).

social brasileira”¹⁸ – percebemos que a estratégia foi extremamente eficaz, pois o que se viu durante toda a década de 1990 (e por que não dizer até os dias atuais) foi a reprodução de um discurso em que a “satanização” das ações do Estado esteve presente em quase todos estratos sociais, o que acabou contribuindo de maneira decisiva para que assistíssemos, com incrível passividade popular, a uma dilapidação do patrimônio público nacional durante todo o período em questão.¹⁹

Além de inculcar os ideais neoliberais na população, a grande imprensa vetou o debate e desqualificou os adversários. Como já dissemos, todos que tivessem idéias contrárias àquelas que estavam sendo expostas eram tachados com os termos mais variados, todos em tom pejorativo²⁰. A respeito desse posicionamento da grande imprensa, Fonseca nos mostra que:

Conseqüentemente, não há pluralismo, pois nada se discute seriamente, apenas vulgarizam-se idéias, palavras e imagens que são repetidas à exaustão como uma cantilena por todos os principais órgãos da grande imprensa brasileira. Não apenas o “pensamento” é único, mas a própria estratégia para fixá-lo. Assim, a “liberdade de imprensa” – ao menos no que tange ao debate de idéias que impactam a sociedade como um todo, tais como as relativas ao modelo de desenvolvimento – foi utilizada, no período em foco, apenas e tão somente para reiterar, divulgar e vulgarizar, tendo em vista forjar o consenso ultraliberal.²¹

O pensamento crítico foi totalmente excluído do debate, restringindo-se a alguns focos de resistência na sociedade civil. Mesmo assim, algumas

¹⁸ FONSECA (op. cit, p. 30).

¹⁹ Alguns se colocaram contra, embora estivessem mais preocupados com o valor de venda das Estatais do que com o significado das privatizações.

²⁰ Atualmente também é comum observarmos comportamento semelhante da nossa grande imprensa, tendo em vista que temas importantes da Agenda neoliberal ainda não foram totalmente implementados, como a desregulamentação do mercado de trabalho, por exemplo.

²¹ FONSECA (2005, p. 370).

manifestações, mobilizações foram feitas, fato que impediu uma implementação mais ampla da Agenda neoliberal. O problema é que, um dos responsáveis pelas mobilizações e pelas manifestações que foram feitas contra tal Agenda, o Partido dos Trabalhadores, hoje está no poder e parece querer seguir o mesmo caminho dos seus antecessores (governos Collor e FHC). Para piorar, não temos no Congresso Nacional um partido político que pudesse fazer o que o PT fazia antes de ser Governo. Talvez por isso, o sentimento de frustração que se abateu sobre boa parte do pensamento crítico a partir de 2003. Resta-nos, no entanto, continuar resistindo.

IV - O Sistema de Patentes e a Biopirataria

O objetivo das seções anteriores foi mostrar o debate político e econômico no Brasil na década de 1990, durante o auge do neoliberalismo preconizado pelo Consenso de Washington, algo necessário para contextualizar as discussões que se travaram em torno do sistema de patentes no Brasil durante o período em foco, pois, não podemos nos esquecer que, no decálogo proposto por Washington, a questão das patentes é o seu décimo mandamento²² e, como os demais, deveria ser aceito e implementado.

A discussão sobre o sistema de patentes é muito abrangente uma vez que envolve áreas do conhecimento e de produção industrial. Apesar da importância que todas essas áreas possuem e merecem uma melhor atenção, vamos nos preocupar com a discussão sobre patentes referentes a nossa biodiversidade, pois, tendo em vista os elevados investimentos que estão sendo direcionados para o desenvolvimento de pesquisas na área da biotecnologia por grandes empresas transnacionais e, sendo o Brasil um país rico em espécies vegetais e animais, a preocupação aumenta na medida em que os países industrializados não possuem esses recursos (ou já os dilapidaram). O tema é relevante, pois, como diz Santos e nós concordamos: "Para dominar o biomercado emergente o sistema de patentes se revela crucial".²³

²² Ver na seção II.

²³ SANTOS (2003, p. 52).

Segundo Santos (2003) as tentativas de mudar a lei brasileira de Propriedade Industrial de 1971 – que não contemplava direitos de patente para áreas de grande interesse das empresas transnacionais como medicamentos, alimentos e químicos – vêm desde o final da década de 1970. Durante a década de 1980 algumas sanções comerciais patrocinadas pelos EUA ocorreram como forma de pressão para que algo fosse feito no sentido de atender os interesses das grandes corporações transnacionais.

Mas foi a partir do início da década de 1990, com a eleição de Collor de Mello para Presidente da República que iniciativas mais diretas começaram a aparecer na ordem do dia, coincidindo com o início da ofensiva neoliberal no Brasil. O Presidente eleito prometera durante a campanha eleitoral que uma de suas prioridades era rever a Lei de Propriedade Industrial, condição sine qua nom para que o Brasil pudesse entrar na era da “modernidade”. As turbulências políticas que afetaram seu governo, no entanto, impediram maiores comprometimentos.

Como a pressão vinda do exterior continuava, coube ao Deputado Federal Ney Lopes (PFL, RN) a autoria de um projeto que propunha mudanças na Lei de Propriedade Industrial visando atender aos interesses corporativos norte americanos. Nas palavras de Santos:

Segundo algumas indicações, o projeto Ney Lopes teria sido escrito pela Interfarma, uma associação de laboratórios americanos e europeus cujo principal objetivo era a promoção do sistema de patentes no Brasil. Ele assegurava todo o tipo de direitos e privilégios aos interessados no sistema de patentes, incluía a biotecnologia na proteção, e concedia o monopólio de importação àqueles que houvessem patenteado um processo ou produto no exterior. As corporações transnacionais ficavam, portanto, liberadas da obrigação de investir no país se quisessem explorar uma patente.²⁴

²⁴ SANTOS (op. cit, p. 53).

Outros dois projetos se apresentaram: o projeto governamental, que agregava os partidos de centro-direita do cenário político nacional e se diferenciava do projeto Ney Lopes apenas porque “excluía o monopólio de importação e acrescentava as noções de abuso do direito e do poder econômico e de não atendimento ao mercado nacional”²⁵; e o projeto que ficou conhecido como “Emenda da Salvação Nacional” que “rejeitava patenteamento de medicamentos, químicos e alimentos em nome dos interesses da indústria nacional, se opunha ao patenteamento de seres vivos e reivindicava uma lei separada para a biotecnologia”.²⁶ Aglutinaram-se em torno da proposta os segmentos mais progressistas do Congresso Nacional e da sociedade civil – exceção feita a UDR (União Democrática Ruralista) que também apoiou o projeto porque tinha interesse nas discussões que se desenvolviam em torno da agricultura.

O projeto Ney Lopes recebia o apoio dos setores mais conservadores da sociedade²⁷ alinhados com as determinações vindas de Washington e também da grande imprensa, afinada com o discurso da modernidade. O discurso da modernidade que serviu para justificar o Estado mínimo, foi um instrumento poderoso na criação de condições favoráveis para que o debate sobre patentes ganhasse ares de legitimidade, e a grande imprensa, teve papel decisivo. O posicionamento da Revista Veja sobre o tema é um exemplo:

[...] o brasileiro tem a oportunidade única de ingressar no caminho do mundo civilizado e de desvencilhar-se do pirata que habita dentro dele. O brasileiro é subdesenvolvido porque é desonesto, irresponsável, e sempre determinado a levar vantagem em qualquer circunstância; por essa razão, não queria pagar os direitos de propriedade intelectual. Mas agora o brasileiro pode redimir-se [...]”²⁸

²⁵ SANTOS (2003, p. 53).

²⁶ SANTOS (op. cit, p. 53).

²⁷ Segundo SANTOS: “O projeto Ney Lopes contava com o apoio do PFL, da Interfarma, da Câmara Americana de Comércio e, *last but not least*, da embaixada americana, bem como de grande parte da imprensa” (op. cit, p.54).

²⁸ SANTOS (op. cit, pp. 54-5, apud Revista Veja, 14/04/93, pp 76-83).

Como se vê, o cenário estava montado para que o tema fosse debatido e votado no Congresso Nacional; os avisos vindos de fora diziam que o Brasil teria que fazer a “lição de casa” para receber os benefícios do desenvolvimento; as privatizações, já em curso, eram um sinal de que estávamos dispostos a seguir as determinações do Consenso de Washington. O que se viu foi que

A 6 de maio de 1993, um acordo de líderes partidários aprovou a nova Lei de Propriedade Industrial. Medicamentos, alimentos, químicos e produtos e processos biotecnológicos agora podem ser patenteados; microrganismos fabricados e modificados só podem ser patenteados quando relacionados com um processo industrial específico concebido para um produto específico; o monopólio de importações foi rejeitado.²⁹

Para termos uma noção de que a aprovação de tal lei **seria ou não benéfica ao Brasil**, nada melhor do que a opinião do então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, para quem a nova lei “atende a 85% das exigências da comunidade internacional”. No Entanto, “prometeu renegociar os pontos que pudessem ferir os interesses das empresas americanas”.³⁰

Em 1994 aconteceu a chamada Rodada Uruguai, acordo internacional que extinguiu o GATT (Acordo Geral para Tarifas e Comércio, sigla em inglês) e instituiu a OMC (Organização Mundial do Comércio). Nesse encontro, em que estiveram presentes representantes de vários países desenvolvidos e também de países em desenvolvimento, por pressão dos EUA, foi firmado um acordo sobre uma das questões mais polêmicas do encontro: o acordo relativo à propriedade intelectual, ou ainda, o TRIPs (Acordo Sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, sigla em inglês). Esse acordo impôs aos países em

²⁹ SANTOS (2003, p. 55).

³⁰ SANTOS (op. cit, p. 55, apud C.E.L. Silva, “Fernando Henrique defende lei nos EUA”, Folha de S. Paulo, 11/05/1993).

desenvolvimento um sistema muito mais rigoroso de patentes e direitos autorais. O acordo visava

[...] a harmonização das diversas legislações nacionais existentes sobre propriedade intelectual. Ele praticamente assegura às empresas transnacionais o direito de proteção às suas patentes, perante todos os membros da OMC – atualmente 142 países. Um claro indicativo de uma tendência de globalização dos registros de marcas e patentes. De acordo com o artigo 27/3b de TRIPs, é permitido o direito de propriedade intelectual sobre microrganismos, processos não-biológicos e microbiológicos. Em outras palavras, o tratado permite entre outros, as patentes sobre a vida.³¹

O Brasil assinou o acordo atendendo aos interesses do centro do capitalismo. Qual era a lógica que estava por trás de tal acordo? A lógica neoliberal presente no Consenso de Washington de que todos os entraves ao processo de acumulação teriam que ser eliminados; não pode haver nenhuma condição que impeça o mercado – ou biomercado – de funcionar livremente. Dessa maneira, o caminho estaria livre para que as grandes corporações transnacionais pudessem avançar seus projetos de investimentos em áreas de grande potencial financeiro.

Essa é a lógica do mercado que privilegia o mais forte. É a lógica da acumulação. Nesse sentido, Shiva assevera:

O acordo TRIPs do GATT não é o resultado de negociações democráticas entre o público mais amplo e os interesses comerciais, ou entre países industrializados e o Terceiro Mundo. É a imposição de valores e interesses das multinacionais do Ocidente às diversas sociedades e culturas do mundo.³²

³¹ Campanha Contra a Biopirataria, disponível em http://www.biopirataria.org/definicao_trips.php. Acesso em 28/12/2006.

³² SHIVA (2001, p. 108).

A preocupação que muitos demonstraram a partir do TRIPs tem algum fundamento? O que estava (e ainda está) em jogo? Tal acordo poderia trazer algum benefício para o Brasil? Santos nos apresenta a visão daqueles que vêem vantagens no acordo:

[...] o sistema de patentes poderia ajudar a proteger a bio-sociodiversidade de uma exploração predatória, na medida em que os recursos genéticos de plantas e animais seriam aproveitados em bases sustentáveis, e que o saber tradicional dos povos da floresta seria reconhecido e receberia justa compensação, quando empregados em produtos ou processos biotecnológico.³³

Como é que ficam a gestão e a proteção do patrimônio genético no Brasil? Como é que ficam as comunidades tradicionais, que durante séculos desenvolveram e acumularam conhecimentos que foram sendo passados de geração para geração, e que depois do TRIPs estão correndo o risco de serem apropriados por grandes empresas transnacionais? Shiva nos dá sua opinião:

[...] existe uma tendência à posse do conhecimento, e dos produtos e processos que dele nascem, a fim de avançar em direção às áreas de concentração de capital e afastar-se dos povos desprovidos de capital. Conhecimento e recursos são, portanto, sistematicamente usurpados dos guardiões e doadores originais, tornando-se monopólio das multinacionais.³⁴

Essas grandes empresas se apropriam do conhecimento dessas comunidades tradicionais (povos indígenas, seringueiros, ribeirinhos, agricultores, etc.) para saber qual “o caminho das pedras”, como chegar ao lugar certo. O Brasil é o país que lidera o ranking da biodiversidade no mundo, logo, como encontrar nessa imensa variedade de material genético

³³ SANTOS (2003, p. 60).

³⁴ SHIVA (2001, p. 93).

algo que pode se tornar um novo produto³⁵ Somente através do conhecimento das comunidades tradicionais. É o que Shiva (2001) chama de “bioprospecção”.

Nos dias atuais há um debate acalorado em torno dos transgênicos.³⁶ Contudo, o desenvolvimento de pesquisas transgênicas possui forte relação com o que estamos tentando demonstrar, ou seja, de que a biopirataria não é um delírio dos “ecofundamentalistas”. Os produtos transgênicos são derivados de organismos geneticamente modificados a partir de outras espécies já existentes na natureza, muitas delas, no caso de plantas, sendo cultivadas durante séculos por comunidades tradicionais. A pergunta que fica é: o TRIPs foi instituído para proteger a biodiversidade de uma possível exploração predatória, ou para conceder monopólio? Concordamos com Shiva (2001) que mostra claramente que é o monopólio que interessa; o Embaixador Paulo Nogueira Batista tem preocupação semelhante:

A distância entre discurso e ação dos neoliberais torna-se flagrante quando se leva em conta, entre outras, a exigência pelos países plenamente industrializados de um nível de proteção à propriedade industrial tão elevado que significa a instituição em favor dos patenteados de um verdadeiro monopólio [...]³⁷

A questão não é tão simples assim como querem nos fazer crer os defensores da “modernidade”. Muita coisa está em jogo e, por isso mesmo, é necessário que a sociedade tome conhecimento, entenda e debata esses temas

³⁵ Produtos que variam desde os farmacológicos, até os alimentos, fibras, combustíveis, lubrificantes, etc.

³⁶ Encontramos a seguinte definição sobre transgênicos: “[...] são organismos geneticamente modificados em processos laboratoriais, principalmente por meio da engenharia genética, onde se introduzem genes de outras formas de vida (fungos, bactérias, vegetais) em determinada espécie animal, vegetal e outras, criando assim, uma nova espécie não encontrada na natureza”. O acordo TRIPs permite que nesse caso, ou seja, os organismos geneticamente modificados, podem ser patenteados. Disponível em: Campanha Contra a Biopirataria, http://www.biopirataria.org/definicao_transgenicos.php. Acesso em 28/12/2006.

³⁷ BATISTA (1995, p. 129).

polêmicos. “Num certo sentido, o Brasil ainda está para ser descoberto ou redescoberto... pelos brasileiros e, acima de tudo, por uma elite que parece não saber onde ele está”.³⁸ Pelo visto, o capitalismo avançado já descobriu o Brasil e sua biodiversidade faz tempo... Os brasileiros ainda não. É certo que o debate foi camuflado, escondido, não divulgado, por isso, aqueles que têm acesso às informações, devem divulgá-las, expô-las, ou ainda, politizá-las para que o maior número de brasileiros tomem conhecimento daquilo que está se passando à sua volta, para não permitir que apenas uma minoria decida sobre os rumos que o país deve seguir.

V - Conclusão

A década de 1990 representou uma mudança radical na maneira de pensar a economia, as instituições, o trabalho, os recursos naturais, enfim uma mudança na maneira de pensar o Brasil e nas suas relações com um mundo que pretendia (e continua pretendendo) ser cada vez mais globalizado. Expressões como nacionalismo, desenvolvimentismo, intervencionismo, socialismo e muitos outros “ismos” que expressavam uma determinada concepção de nação foram disfarçados para dar sentido e significado ao avanço neoliberal – o próprio conceito de nação foi sendo aos poucos desconstruído. O que vimos a partir de então foi: dilapidação do patrimônio público, um crescente processo de desnacionalização do parque industrial brasileiro, a expansão da precarização nas relações de trabalho, a financeirização da riqueza... Tudo em nome de uma modernidade que estava expressa e impressa nos ditames do Consenso de Washington.

A privatização se apresentou como sendo a panacéia para todos os problemas brasileiros e, dentro deste contexto, a discussão sobre o sistema de patentes acabou ganhando força, muitas vezes não compreendida pela maioria – isso é fundamental para se compreender como os consensos dificultam o entendimento das questões ideológicas que estão por trás desses temas. Nossa preocupação, desde o início, foi com relação às patentes

³⁸ SANTOS (2003, p. 57).

referentes a nossa biodiversidade, por entendermos que, tudo não passou de **tentativas para se privatizar também a biodiversidade brasileira**, cujo principal interessado era (e ainda é) o grande capital estrangeiro, ou ainda, as grandes corporações transnacionais dos ramos que desenvolvem pesquisas na área da biotecnologia.

O Brasil é considerado o país da megadiversidade, possui talvez o maior patrimônio biológico do mundo, cujo valor é incalculável. Fatores como poluição, o uso excessivo de recursos naturais, a expansão da fronteira agrícola, a expansão urbana e industrial, constituem sérias ameaças à nossa biodiversidade. A biopirataria atua contra os interesses nacionais, uma vez que, além de ser praticada de forma repreensível, antiética e sem qualquer respeito pelas culturas e conhecimentos tradicionais, também impõe enormes perdas financeiras ao país. Em tempo, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o Brasil perde anualmente cerca de US\$ 2,4 bilhões por causa da apropriação indevida de material genético da nossa fauna e da nossa flora, sobretudo, na Amazônia.³⁹

O debate que ocorreu durante toda a década de 1990 mostrou que houve vantagem para aqueles que defendem essa privatização, pois, alterações significativas foram feitas no sistema de patentes. O alcance dessas alterações só não foi maior em virtude da resistência de setores organizados da sociedade. Contudo, as tentativas de liberalizar ainda mais o sistema de patentes sobre a biodiversidade continuam; tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei 4.961/05, de autoria do Deputado Federal Mendes Thame (PSDB-SP) que “amplia o escopo de patentes sobre moléculas e substâncias naturais isoladas, inclusive de origem humana”.⁴⁰ Temos que ficar atentos, pois, como se vê, a “quinta coluna” está mais ativa do que nunca.

³⁹ BARROS, H. “Alvos da biopirataria”. *Jornal Correio Brasiliense*. Publicado em 17/09/2006. Disponível em http://www2.correioweb.com.br/cbonline/brasil/pri_bra_252.htm. Acesso em 29/12/2006.

⁴⁰ ISA, F. M. “Projeto de lei pretende estender patentes sobre formas de vida”. 30/11/2006. Disponível em <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2380>. Acesso em 29/12/2006.

Referências Bibliográficas

- BARROS, H. Alvos da biopirataria. **Jornal Correio Brasiliense**. Publicado em 17/09/2006. Disponível em: <http://www2.correioweb.com.br/cbonline/brasil/pri_bra_252.htm>. Acesso em: 29 dez. 2006.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: uma visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: (Vários autores) **Em defesa do interesse nacional**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995. 180 p.
- BIOPIRATARIA. Campanha Contra a Biopirataria**. Disponível em: <http://www.biopirataria.org/definicao_biopirataria.php>. Acesso em 26 dez. 2006.
- FONSECA, F. **O consenso forjado. A grande imprensa e a formação da Agenda Ultraliberal no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 2005. 152 p.
- HOBSBAWN, E. **A era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995. 598 p.
- IADEROZZA, F. E. **O avanço neoliberal e o ajuste das economias latino-americanas na década de 1990: uma análise crítica das experiências no Chile, na Argentina e no Brasil**. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – PUC/SP. São Paulo, Dissertação de Mestrado em 2002.
- ISA, F. M. **Projeto de lei pretende estender patentes sobre formas de vida**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2380>>. Acesso em 29 dez. 2006.
- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1987. 288 p.
- MORAES, R. **Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?** São Paulo, Editora Senac, 2001. 128 p.
- PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2005. 214 p.
- SANTOS, L.G. **Politizar as novas tecnologias. O impacto sócio-técnico da informação digital e genética**. São Paulo, Editora 34, 2003. 319 p.
- SHIVA, Vandana. **Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento**. Petrópolis, Editora Vozes, 2001. 152 p.
- SHIVA, Vandana. **Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento**. Petrópolis, Editora Vozes, 2001. 152 p.
- WORLD WILDLIFE FUND. **Informações**. Disponível em <www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/biodiversidade/index.cfm>. Acesso em: 26 dez. 2006.

Reflexões sobre as novas dinâmicas nas áreas de transição urbana, rurais e ambientalmente protegidas

Eliana Corrêa Aguirre de Mattos¹

Resumo

Este trabalho prossegue a reflexão sobre as mudanças relacionadas com a temática urbano-rural. Para ilustração da abordagem tomou-se o estudo da dinâmica espaço-temporal do uso e ocupação das terras na região de entorno imediato à área urbana de Jundiaí, por meio de técnicas de cartografia e utilização de sistemas de informação geográfica (SIG) e que envolve áreas urbanas, rurais e ambientalmente protegidas da serra do Japi. Isto porque o recorte rural-urbano, em suas novas e modernas formas, permanece pertinente para analisar as diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade.

Palavras-chave

Região de entorno urbano-rural, áreas ambientalmente protegidas, Japi, dinâmica espaço-temporal, Sistema de Informação Geográfica, Jundiaí/SP.

Introdução

Existem atualmente grandes discussões envolvendo as transformações decorrentes da expansão das áreas urbanas especialmente em relação às

¹ Agrônoma. Mestre e doutoranda em Geografia no Instituto de Geociências da Unicamp. Correio eletrônico: ecamattos@terra.com.br.

áreas rurais e às áreas protegidas pela legislação ambiental, inclusive estabelecendo-se diversas categorias de transição urbano-rurais.

O estudo sobre o tema fez parte da disciplina ministrada pela Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues sobre a problemática ambiental urbana, no segundo semestre de 2006 (IG/IFCH/UNICAMP), que resultou em vários trabalhos dos alunos, guardadas suas especificidades de pesquisa, entre as quais estas reflexões.

Estas têm como palco uma região situada no município de Jundiá/SP posto que reúne, ao mesmo tempo, duas condições que lhe confere vantagens e conflitos: posição privilegiada em relação a um dos principais eixos viários do País, situando-se entre as regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas, em franca expansão e a presença de uma Área de Proteção Ambiental (APA), que abrange a serra do Japi, situada em sua zona rural. (MATTOS, E.C.A. e FERREIRA, M.C., 2006).

O conflito está em usufruir, de forma equilibrada, as oportunidades que os dois ambientes oferecem: o *urbano*, e as suas necessidades urgentes de *extensão* da infra-estrutura local, cujos critérios se apóiam em bases sócio-econômica e política; o *rural*, inclusas suas áreas ambientalmente protegidas, e sua lógica de *contenção*² do aproveitamento de suas riquezas naturais e do uso e da ocupação de suas terras.

Especialmente entre os dois existe uma região na qual estes interesses se mesclam e também ali ocorrem várias transformações de ordem econômica, política e social que influem diretamente naqueles que ali ocupam e usufruem. Ressalte-se que este cenário com elementos diferenciados é razoavelmente novo, ainda que permaneça a divisão administrativa municipal consubstanciada no seu macrozoneamento, isto é, zona urbana e zona rural, norteando respectivamente seu planejamento, de forma exclusiva.

Para ilustrarmos este entrelaçamento tomaremos o estudo realizado em três anos distintos, 1962, 1994 e 2001 abrangendo a dinâmica espacial da

² O sentido de *contenção* relaciona-se com os diversos instrumentos ambientais legais (federal, estadual e municipal) de comando e controle e também com os princípios éticos individuais.

ocupação urbana na região de entorno imediato (REI)³ à área urbana de Jundiá, incluindo as áreas rurais (ambientalmente protegidas).

Ali foram selecionados parâmetros de uso e ocupação das terras, que, por meio de técnicas de cartografia e utilização de sistemas de informação geográfica (SIG), resultaram em análises objetivas da sua evolução ao longo do tempo, com a produção de mapas temáticos e prognósticos que se podem ali inferir.

O presente estudo prossegue este trabalho relacionado com a temática urbano-rural, incluindo abordagens que objetivam ampliar os matizes existentes e contribuir para a continuidade da reflexão sobre as mudanças em curso.

Características do município de Jundiá e da serra do Japi

O município de Jundiá possui área total de 432 km², sendo urbanizada de aproximadamente 112 km² (25,9%) e área rural de 320 km² (74,1%). Do total do espaço rural, 228,6 km² são ocupados por atividades agrícolas diversas e 91,4 km² correspondem à área de tombamento da serra do Japi (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, 2006).

Para composição desde cenário e de seus conflitos, vários aspectos locais podem ser destacados, como sua posição geograficamente privilegiada, justificando assim as demandas urbanas crescentes, a vocação agrícola histórica, e a presença em sua zona rural de parte da serra do Japi, área ambientalmente protegida. Vejamos:

Localiza-se em um dos principais eixos viários paulistas, Rodovia Anhangüera e Rodovia Bandeirantes (cuja ampliação de sua 4ª pista, em curso, incrementará em 30% a capacidade de tráfego do complexo), entre duas regiões metropolitanas; acesso com o RODOANEL, e ainda, conexão com a região de Sorocaba, Rodovia D. Pedro I e interior do Estado.

³ Conceito desenvolvido por Sparovek et al (2004) que assinala a existência de uma região intermediária fruto da transição gradual entre o urbano e o rural que tem identidade, função e dinâmicas próprias.

Jundiaí comporta centros de distribuição de grande porte, tais como o Centro de Distribuição e Logística das Casas Bahia (desde 1996), o maior da América Latina, instalado no km 52 da Via Anhangüera e o Centro de Distribuição e Logística da Sadia, instalado em um pólo industrial e empresarial, no vetor oeste da cidade.

Estes elementos, em conjunto, já levaram a importantes intervenções do Estado no município: em 2002, na ampliação do aeroporto da cidade, com a triplicação dos hangares existentes e na vinda de importantes empresas áreas, como a TAM e seu centro de manutenção de aeronaves, com a justificativa de desafogamento dos Aeroportos de Congonhas/Guarulhos/Campo de Marte (São Paulo) e Viracopos (Campinas) e em 2005, na escolha de área rural próxima ao eixo Anhangüera/Bandeirantes para construção do Centro de Detenção Provisória (CDP) de Jundiaí, com o fim de suprir a demanda do sistema penitenciário estatal e local.

De outro lado, a atividade agrícola tem historicamente permeado todo o desenvolvimento do município destacando-se como a quinta maior população rural do estado, com tradição na vitivinicultura e na cultura de morangos (Fundação SEADE, 2000).

O município também contempla áreas da serra do Japi, singular nos seus elementos abióticos (geomorfologia, clima, recursos hídricos) e bióticos, condicionantes da diversidade biológica existente. É também uma região ecotonal pois abrange florestas que se situam na interface do Bioma⁴ Mata Atlântica e da mata do interior paulista onde ainda vivem répteis, borboletas, anuros, aves e mamíferos em um equilíbrio cada vez mais instável.

Para estes últimos, é preocupante a preservação das espécies ali encontradas, cada vez mais açodadas pela caça, atropelamentos, fogo, insuficiência de corredores ecológicos e aproximação dos usos agropastoris e urbanos em seu território. Destacamos a família *felidae*, os conhecidos gatos-do mato, jaguatiricas, onças, mesopredadores terrestres no topo da

⁴ Bioma é uma área de ambiente uniforme, considerando fatores ambientais importantes, altitude, solo, clima, em um universo de vegetação e de fauna.

cadeia alimentar, fundamentais para o controle da população de outros vertebrados. Para fins de estudo e pesquisa, foi obtido no local registro fotográfico, até então inexistente, da ocorrência da onça parda (*Puma concolor*) em seu habitat natural pela ONG Mata Ciliar, de Jundiaí, em 2006.

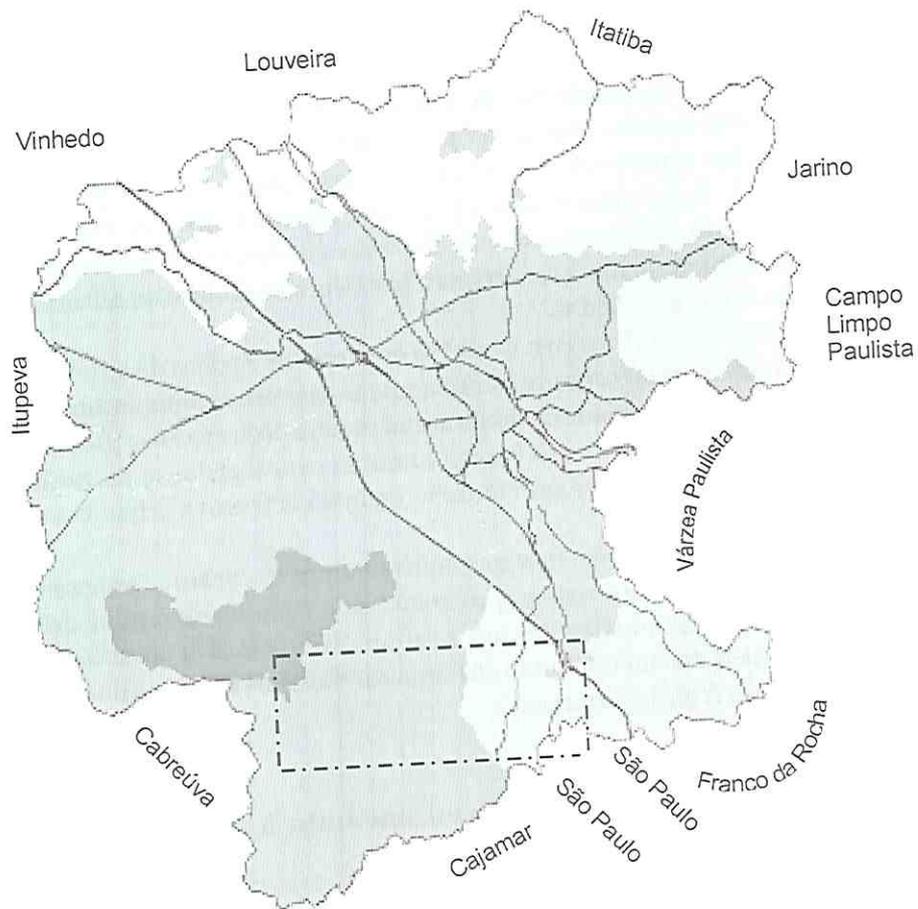
Ao lado da expansão das demandas urbanas, comércio, serviços e indústrias estão aquelas relacionadas às de cunho imobiliário, especialmente nas áreas rurais, tanto em forma de loteamentos regulares como irregulares e clandestinos, destinados a toda gama de classes sociais e de renda em busca tão somente de moradia ou aliada à busca de lazer (pesqueiros, spas, chácaras de final de semana) prazer estético (simples fruição da natureza), próximas às áreas protegidas.

Estes são os conflitos com o qual se deparam as regiões de entorno de áreas urbanas e rurais (especialmente aquelas com áreas ambientalmente protegidas), pela necessidade de ações notadamente discrepantes: preservar o ecossistema, contendo as atividades humanas via legislação de caráter fiscal e punitivo ou expandir as demandas de infra-estrutura urbanas e dos cidadãos.

Optar-se pela primeira traz conseqüências graves, posto se impossível colocar-se o Japi em uma redoma, correndo-se o risco de estimular ações clandestinas até mais impactantes que as atuais. Não menos danosas a opção pela segunda, pelo depauperamento das riquezas naturais e disputa de espaço para habitação e fruição humanas.

Mapeamento da região de entorno imediato à área urbana de Jundiaí: resultados

No estudo realizado por Mattos, E.C.A. e Ferreira, M.C. (2006) foi delimitado um polígono que ilustra a dinâmica espacial do uso do solo nos anos de 1962, 1994 e 2001.



MACROZONEAMENTO

(Lei Complementar nº 224/98)

Figura 1: polígono delimitado para estudo no município de Jundiaí (sem escala).

A intenção é que este polígono se configurasse em uma área piloto para melhor entender os fatores envolvidos na dinâmica rural e urbana em regiões de entorno imediato.

De fato se mostrou suficiente e representativo dos dois universos envolvidos: o urbano, na sua delimitação pelo entrocamento das rodovias (Anhanguera e Bandeirantes) e pelas atividades existentes, já discutidas, e o rural, mais propriamente suas áreas protegidas (áreas da serra do Japi) que mantêm presente vida selvagem.

Utilizando-se ali os recursos do SIG Idrisi, foram elaborados a partir do polígono delimitado gráficos e mapas temáticos.

Em relação aos primeiros segue abaixo dois deles, nos quais se encontram as categorias estudadas, matas, áreas agropastoris (pastagens, culturas e campo sujo), silvicultura, solo exposto aliado a expansão urbana e bairros rurais, inclusos galpões e serrarias para o ano de 1962, tendo em vista o usos das áreas do Japi àquela época: estoque de madeira e de carvão vegetal para os fornos de cerâmicas da região e de serrarias.

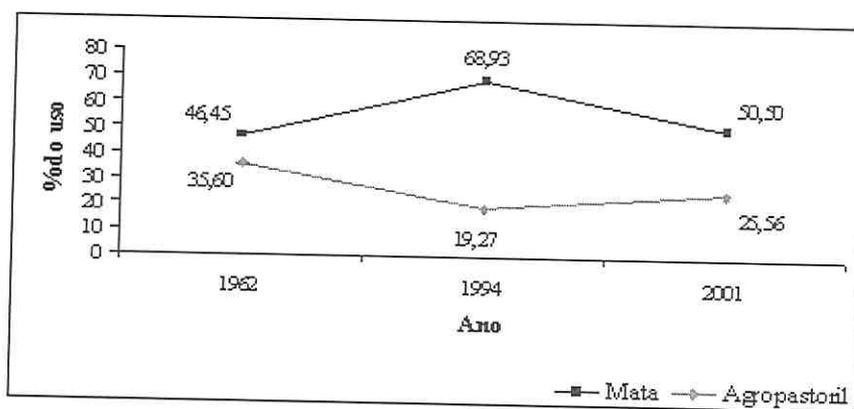


Figura 2: Evolução do percentual de uso das terras para as categorias matas e agropastoril, nos anos 1962, 1994 e 2001.

O gráfico acima expressa a variação da porcentagem das categorias matas e agropastoril no universo de análise. As matas aumentaram em quase 50% em 32 anos, de 1962 a 1994 e voltando a ficar com índices ligeiramente superiores à 1962 (em torno de 10%) em 2001. Também se verifica variação na categoria agropastoril de 1962 a 1994 (diminuição em quase 50%) mas voltando a ocupar maiores áreas (cerca de 30%) em 2001 em relação à 1994.

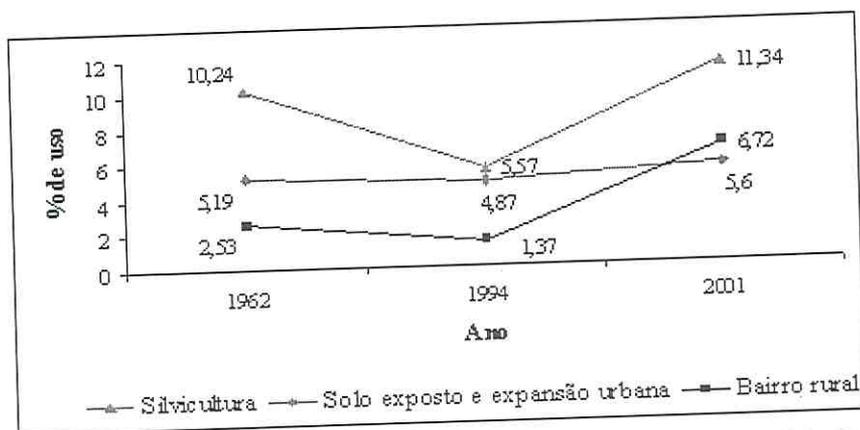


Figura 3: Evolução do percentual de uso das terras para as categorias silvicultura, solo exposto e expansão urbana e bairros rurais nos anos 1962, 1994 e 2001.

Significativas são as variações deste gráfico para duas categorias: em relação à silvicultura, temos um decréscimo em torno de 50% em relação a 1962 a 1994 e um acréscimo desta categoria em quase 100% em 2001, quando relacionado a 1994. Já em relação à categoria bairros rurais, a variação foi ainda maior: de 1962 a 1994, decresceu em torno de 50%, para aumentar quase 400% no período de 1994 a 2001.

Têm-se a retração das categorias silvicultura, bairros rurais e agropastoril no ano de 1994 e a sua expansão em 2001 (em menor escala para agropastoril); a significativa expansão da categoria bairro rural de 1994 a 2001; a expansão da categoria matas em 1994 e sua retração em 2001.

Para ilustrar melhor a dinâmica espacial destes usos nesta área-piloto neste período de 39 anos, tomemos três mapas temáticos (Figuras 4, 5 e 6), obtidos pelo cruzamento de mapas binários (outros usos x bairros rurais) e mapa com isodistâncias (distâncias que variam de 0-10.000m, em faixas equidistantes de 1000m), que abrange a área do polígono e tem como ponto 0m os limites da região delimitada pela Reserva Biológica.

O objetivo é demonstrar, com outra ferramenta proporcionada pelo SIG Idrisi, da paulatina aproximação de uma categoria de uso do solo de caráter urbano (bairros rurais) nestas áreas de transição, avançando para aquelas ambientalmente protegidas, com sérias conseqüências para sua preservação, ante a fragilidade do ecossistema que encerra, conforme já discutido anteriormente.

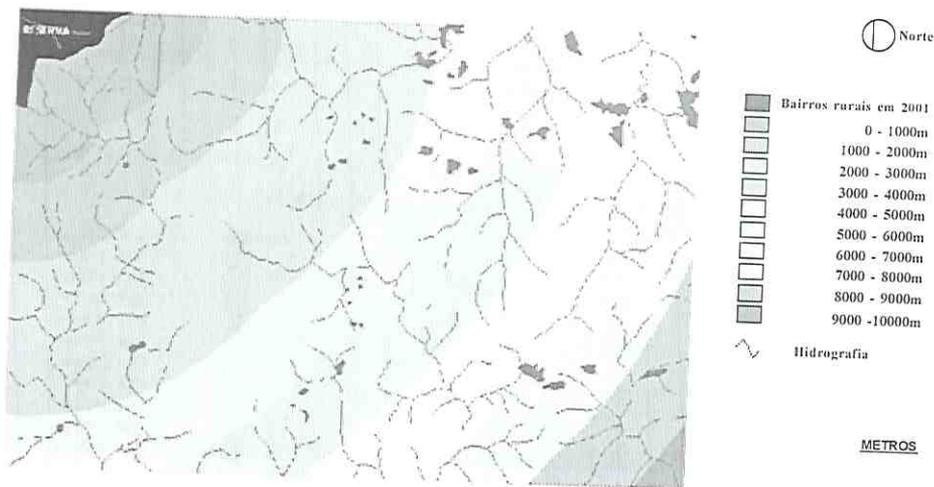


Figura 4: Distribuição das áreas de bairros rurais, inclusos galpões e serrarias, em 1962, segundo distância em relação à Reserva Biológica.

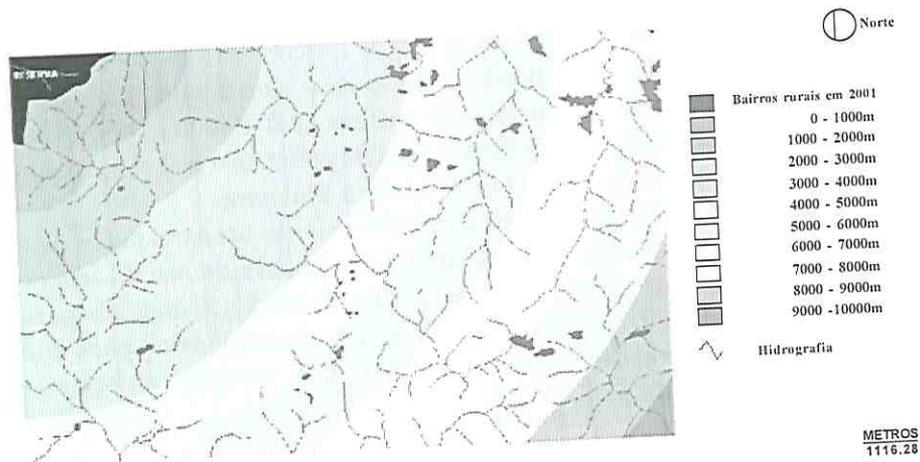


Figura 5: Distribuição das áreas de bairros rurais, em 1994, segundo distância em relação à Reserva Biológica.

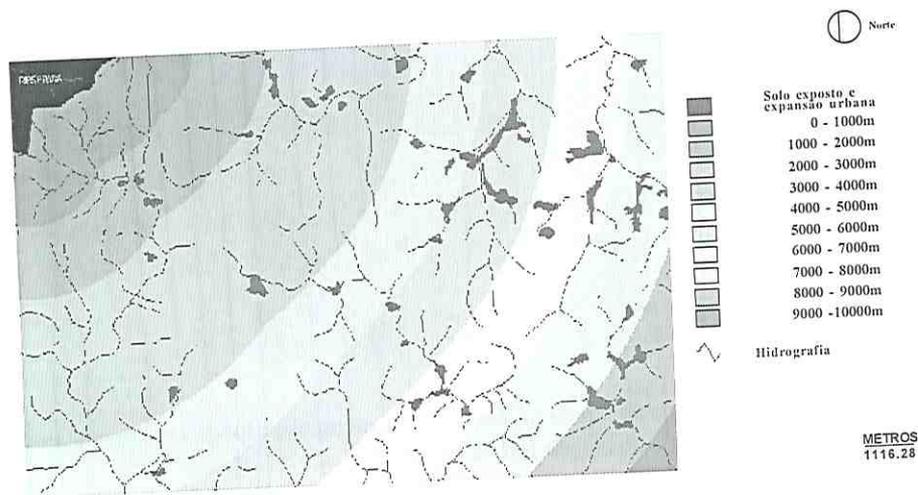


Figura 6: Distribuição das áreas de bairros rurais, em 2001, segundo distância em relação à Reserva Biológica.

Considerações sobre as áreas de transição urbanas, rurais e ambientalmente protegidas

O tema que envolve os conceitos de urbano e rural, incluindo a caracterização e os critérios do que seria um e outro, é vasto e tem sido palco de muitos estudos na sociologia, economia, geografia e demais áreas das ciências humanas. A intenção é prosseguir nas reflexões sobre o tema, trazendo à luz abordagens abram caminho para a compreensão das transformações recentes no meio rural e da relação destas com o urbano.

Utilizaremos neste texto as reflexões realizadas por Wanderley (2000), que tratam da questão da emergência de uma nova ruralidade em vários aspectos, teóricos e metodológicos, trazendo, por sua vez, para tanto, formulações de outros autores.

Já de início assinalam-se as duas características sob as quais se assenta o rural, do ponto de vista sociológico, que são a relação específica dos habitantes do campo com a natureza e destes com os seus pares, as relações sociais, de interconhecimento (WANDERLEY citando MENDRAS, 1976).

A referência a estas características, no entanto, não pode ser entendida com a busca do que seria uma forma a-histórica do rural. O “rural” não se constitui como uma essência imutável, que poderia ser encontrada em cada sociedade. Ao contrário, esta é uma categoria histórica, que se transforma. Cabe, portanto, ao pesquisador, “compreender as formas deste rural nas diversas sociedades passadas e presentes”. (WANDERLEY, p. 88 e 89).

Portanto esta síntese de características não “enfeixam” o rural, colocando-o à margem e apartado da história, ou constituindo-se em uma categoria anacrônica, prestes a desaparecer e não ter mais representatividade no mundo atual.

Isto porque o rural é uma categoria histórica, e os processos a que toda a sociedade foi e é submetida não determina o fim da particularidade de certos espaços ou certos grupos sociais. Portanto, a modernização, em seu sentido amplo, redefine, sem anular, as questões referentes à relação

campo-cidade, ao lugar do agricultor na sociedade, à importância social, cultural e política da sociedade local etc.

Para Wanderley, o recorte rural-urbano, em suas novas e modernas formas, permanece como um recorte pertinente para analisar as diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade.

De fato, a efetiva expansão das cidades, o crescimento demográfico, a paridade econômica e social e as crescentes facilidades de acesso da população rural aos bens e serviços modernos produzidos nos centros urbanos diminuíram a distância física e social entre os habitantes do campo e da cidade, e houve uma tendência à uniformização do modo de vida, passando estas populações a interagir cotidianamente em diferentes e múltiplas dimensões da vida social, alterando-se, de outro lado, o perfil social dos espaços rurais.

Há um ponto interessante que merece destaque: o debate sobre o rural, sobretudo a partir dos anos 80, foi profundamente marcado pela problemática ambiental, reintroduzindo a noção de natureza no espaço rural (WANDERLEY, citando MATHIEU, 1990).

Este processo de *reinvenção* da natureza é ilustrado no trabalho de Archambault (citado por WANDERLEY, op. cit, p. 101), no qual coloca a *“ressignificação do “rural”, expressão substituída por “meio ambiente”, que se refere a um modelo a ser preservado como um bem para todos, não em vista de desaparecimento, mas de emergência e em conflito com o modelo dominante”*.

A isto se soma, ainda, a importância crescente da classe média de origem urbana no meio rural, a qual possui, por sua vez, discurso e percepção próprios baseados na visão “idílica” do meio rural – contato direto com a natureza, vida comunitária, espaço para amenidades – defendendo ali a expansão de atividades voltadas ao lazer e moradia e oposição àquelas ligadas a indústria.

De fato esta reinvenção da natureza é ilustrada no texto de forma diferenciada, de acordo com os exemplos e autores escolhidos em países como Canadá, Inglaterra e Bélgica. Especialmente na Europa, Mathieu (citada por WANDERLEY, 2006) distingue modelos de habitat que correspondem a

de 2000, a ausência de instalação sanitária é mais freqüente nos municípios menores (IBGE, 2004). Decorre disto que, se os pequenos municípios são maioria no Brasil, duas considerações importantes podem ser realizadas: 1) os efeitos da ausência de tratamento de esgoto estariam diluídos e seriam menos ofensivos ao meio ambiente dado a pequena dimensão destes municípios ou 2) estariam potencialmente atingindo proporções gigantescas ao considerarmos a magnitude territorial representada por estes municípios.

Em se tratando de magnitude territorial, importante destacar que os municípios com até 20 mil habitantes representam quase 4,5 milhões de Km², o que equivale a 52% do território nacional⁶ (PNUD, 2003). Dessa forma, ao considerarmos os pequenos municípios estamos lidando com territórios, em grande parte, suporte para a maior contribuição de atividades como a agropecuária, de abastecimento hídrico, recursos naturais, etc. Numa análise bastante reducionista, seria a grande fonte geradora de matéria-prima para manutenção humana. Para Veiga (2002), os municípios menores (tipicamente rurais) são os que podem garantir a conservação ou o uso sustentável da quase totalidade do patrimônio natural terrestre.

Outro estudo, o do Índice de Desenvolvimento Humano, também fornece considerações importantes. Em análise comparativa entre os anos de 1991 e 2000, o estudo geral do IDH-M brasileiro indica que municípios com menos de 50 mil habitantes têm crescimento médio de 15,9% no seu IDM-M na década de 90, avanço superior aos das cidades mais populosas (PNUD, 2003). Este indicador, representativo das condições de renda, escolaridade e longevidade poderia representar um “elemento aglutinador” de diversas características que revelam a melhoria expressiva das condições de vida da população e de certa forma, positividade resultantes da criação destes pequenos municípios. Entretanto, apesar do avanço, alguns autores apontam para uma inviabilidade econômico-administrativa de tais municípios. Trata-se de um assunto contraditório já que também é apontado um favorecimento da distribuição tributária para os mesmos.

⁶ Quando consideramos os municípios com até 50 mil habitantes, estes representam aproximadamente 85% do território nacional (PNUD, 2003).

Conforme Gomes et al. (2005), a nova realidade política decorrente da Constituição de 1988 conferiu um novo arranjo político administrativo no qual o município teve um aumento percentual dos recursos tributários – passaram a deter 11,4% do total arrecadado no país. Embora a mudança tenha sido bastante significativa, o efeito do aumento do poder tributário no âmbito municipal foi muito pouco perceptível nas pequenas cidades, tendo em vista a baixa capacidade dos pequenos municípios de produzirem a sua própria receita (GOMES et al., 2005).

Na mesma tendência, Veiga (2002) considera um equívoco afirmar que os pequenos municípios são os maiores beneficiários das distorções do sistema tributário. Conforme o autor, os maiores beneficiários são as capitais e os municípios com até 5 mil habitantes (chamados de anões municipais), já que conseguem captar em proveito próprio quase 11% das receitas fiscais finais do país. Dessa forma, os maiores prejudicados são os 40% dos brasileiros que vivem em pequenos e médios municípios (com população nos intervalos de 5 a 100 mil habitantes).

Em síntese, as características apresentadas denotam um universo amplo de justificativas para o estudo de pequenos municípios. Embora a maior porcentagem da população se concentre nas médias e grandes cidades⁷, ausentar os pequenos municípios das pesquisas recorrentes sobre o planejamento territorial pode ser uma grande perda de potencialidades de atuação. Neste aspecto, para se avançar no entendimento da configuração sócio-econômica de pequenos municípios e suas demais relações (causal, dependência, contribuição), o tópico a seguir aborda uma região específica diante das inúmeras possibilidades de atuação.

⁷ Apenas 4,1% dos municípios brasileiros, com mais de 100000 habitantes, comportam mais da metade da população (IBGE, 2004).

Pequenos municípios na RA de São José do Rio Preto (SP)

Conforme descrito, a delimitação de uma região administrativa no Estado de São Paulo foi justificada pela promoção da descentralização a nível local e regional mediante ação integrada da Administração Pública. Além disso, buscava-se tratamento mais coerente do conjunto dos problemas sócio-econômicos de cada comunidade, ou seja, a partir da área de influência e maior gama de relações intermunicipais de um conjunto de municípios e o município de referência (no caso, a cidade de maior porte).

Situada no extremo noroeste do Estado de São Paulo, a RA de São José do Rio Preto apresentava em 2002 uma população projetada de 1,3 milhão de habitantes, equivalente a 3,5% da população estadual. Nesse ano, 90% da população regional residia em áreas urbanas, índice abaixo da média estadual, de 93,4%. Cerca de 44% dos municípios da região contavam com menos de 80% da população nas áreas urbanas. A região é composta por 96 municípios e ocupa 10% do território estadual. Sua densidade demográfica é de 51 hab./km². O município de São José do Rio Preto é o maior pólo regional, concentrando 28% da população. Somado a Catanduva, Fernandópolis, Mirassol e Votuporanga, tem-se uma área com cerca de 50% da população da região.

A maioria dos municípios que integram esta RA (76%) são pequenos, com até 10 mil habitantes, e concentram 24,6% da população (Figura 1). O crescimento populacional da região é o maior quando comparado com outras RA's do oeste do Estado como Marília, Araçatuba e Presidente Prudente. Entre 1991 e 2000, exibiu taxa de crescimento populacional anual de 1,6% (SEADE, 2004a).

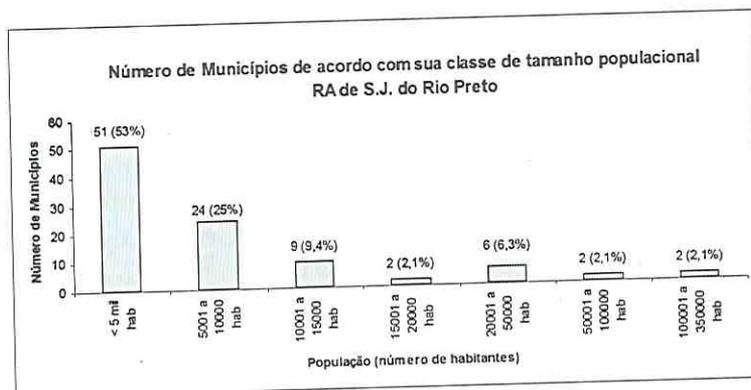


Figura 1 – Classes de tamanho populacional e número de municípios da RA de São José do Rio Preto (FONTE: IBGE 1996, 2002 – elaboração própria).

Outro ponto importante no que se refere à classe de tamanho populacional é que os municípios com até 10 mil habitantes correspondem a aproximadamente 60% da área (em Km²) da RA (Figura 2). Dentre as diversas implicações, podemos citar a base territorial da produção agropecuária e de manutenção ou degradação dos recursos naturais representada pela extensa área destes pequenos municípios. Como ente da federação, cada município tem sua “relativa” autonomia para desempenhar seu caminho de desenvolvimento. Entretanto, estratégias regionais focalizadas sobretudo em infra-estrutura, tal qual ocorreram na década de 1970 e veremos a seguir, culminam por configurar certa homogeneidade de características sócio-econômicas aos municípios da região, marcadamente com influência mútua no fluxo de relações entre as cidades maiores (São José do Rio Preto, Catanduva, Fernandópolis, Mirassol e Votuporanga) e as pequenas cidades que as rodeiam.

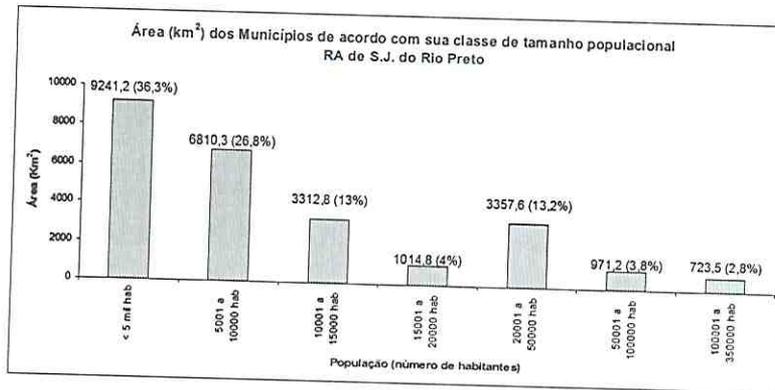


Figura 2 – Classes de tamanho populacional e área dos municípios da RA de São José do Rio Preto (FONTE: IBGE, 1996, 2002 – elaboração própria).

Basicamente, o fluxo de relações econômicas e de infra-estrutura na RA de São José do Rio Preto a configuram como notável eixo de escoamento da safra agrícola e de manufaturados da região centro-oeste do Brasil. É cortada pelas rodovias Washington Luís (SP-310) – que permite o acesso à região centro-oeste do país e que liga a região a São Paulo, ao litoral paulista e ao Porto de Santos; Transbrasiliana (BR-153) – que liga o norte ao sul do país, permitindo o acesso à Argentina e ao Uruguai; e, Assis Chateaubriand (SP-425) – que vai do sul de Minas Gerais ao norte do Paraná, dando também, acesso a Ribeirão Preto/SP. Ainda assim, é servida pela Ferronorte, antiga Ferrovia Alta-araraquense, que liga São Paulo à Santa Fé do Sul/SP e pelo Aeroporto Estadual Prof. Eriberto Manuel do Reino, com vôos de hora em hora para São Paulo (SJR, 2006).

Conforme Negri (1994 apud PETISCO, 2006), o município de São José do Rio Preto fez parte das Políticas de Interiorização do Desenvolvimento integrando o Programa de Cidades Médias após a década de 1970. O município recebeu investimentos federais e estaduais tendo desenvolvido consideravelmente sua economia e infra-estrutura. A produção agrícola abundante e diversificada associada à produção industrial manteve seu crescimento mesmo na crise dos anos 1980. Além disso, a história da região

de São José do Rio Preto registra o desenvolvimento do comércio desde sua origem, influenciada pelos imigrantes. Outro programa da política econômica federal, o Proálcool, conferiu vultosos investimentos na região colocando as cidades do interior no mais acelerado ritmo de desenvolvimento e na dianteira dos investimentos públicos em infra-estrutura.

Os reflexos das políticas da década de 1970 para a região ainda são visíveis já que, ainda hoje, a economia da RA de São José do Rio Preto é fortemente apoiada na agropecuária. Os produtos mais significativos da região são a cana-de-açúcar, a laranja para a indústria e de mesa, a carne bovina e o leite. Na região de Catanduva, a cana-de-açúcar é o principal produto, responsável por 45% do valor da produção agrícola. No extremo noroeste a carne bovina aparece como principal produto, com participações que variam de 26% a 38% na região de Fernandópolis, Jales, Votuporanga e em São José do Rio Preto. Ainda deve ser ressaltada a atividade moveleira, produção de alimentos e bebidas, confecção de artefatos de couro, fabricação de artigos de borracha, plástico e metal e peças do vestuário. Dentre os segmentos de serviços, os que mais empregam são: saúde (8,6%), transporte (7,2%) e educação formal (6,5%). Os investimentos anunciados para a Região Administrativa de São José do Rio Preto indicam maior direcionamento para o refino de álcool e para a indústria de alimentos e bebidas, confirmando a potencialidade da região (SEADE, 2004a).

Para uma análise de indicadores com ênfase social, parte-se do Índice Paulista de Responsabilidade Social⁸ desenvolvido pela Fundação Seade.

⁸ O IPRS compartilha o paradigma que sustenta o Índice de Desenvolvimento Humano mas incorpora outras variáveis que complementam a abrangência do seu resultado. Basicamente são utilizados: a) indicador de riqueza municipal: registros administrativos fornecidos anualmente pelas Secretarias de Estado dos Negócios da Fazenda e da Energia do Estado de São Paulo e do Ministério do Trabalho e Emprego; b) indicador de longevidade: projeções populacionais e dados do Registro Civil produzidos anualmente pela Fundação Seade; c) indicador de escolaridade: dados provenientes dos Censos Demográficos produzidos pelo IBGE e informações referentes ao Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) órgão pertencente ao Ministério da Educação (MEC). Para maiores informações SEADE, 2004a).

Conforme o índice, a RA de São José do Rio Preto está assim classificada: no **Grupo 1**, que reúne municípios com bons indicadores nas três dimensões do índice, foram classificados 7 municípios, entre eles São José do Rio Preto; no **Grupo 2**, que congrega aqueles com bons indicadores de riqueza, mas pelo menos um dos indicadores sociais insatisfatório, um município foi classificado; no **Grupo 3**, cuja característica é agregar municípios com baixo indicador de riqueza, mas indicadores sociais satisfatórios, classificaram-se 62 municípios (a maioria); no **Grupo 4** (municípios com baixos níveis de riqueza e indicadores sociais intermediários) enquadraram-se 24 municípios e no **Grupo 5** (municípios com baixos indicadores sociais e de riqueza), apenas dois (SEADE, 2002, IPRS).

O exame dos grupos do IPRS mostra que o Grupo 1, onde estão 36,5% da população, e no Grupo 3, onde estão 54% da população, evidencia-se o bom desempenho de indicadores sociais (mesmo que no Grupo 3 o índice de riqueza seja menos satisfatório). O Grupo 4 (com 8,9% dos habitantes da região) constitui um agrupamento intermediário de municípios que vêm conseguindo melhorar seus indicadores sociais, apesar da pouca riqueza, e o Grupo 5, com 0,5% da população, é aquele no qual os municípios ainda se mantêm em situação de pobreza. Nessa região, apesar de não apresentar níveis elevados de riqueza, seus moradores têm acesso a alguns benefícios sociais que minimizam os seus riscos à pobreza, uma vez que a maioria de sua população (90,7%) reside em municípios que oferecem um conjunto de serviços sociais que contribuem para seu nível de bem-estar (Grupos 1 e 3 do IPRS). Um cenário, portanto, mais favorável para minorar os riscos inerentes à pobreza de moradores em áreas de alta ou média vulnerabilidade (SEADE, 2004b).

A análise do IPRS mostra que, apesar de a região ocupar a 10ª posição (entre as 15) na dimensão riqueza, sua situação social se destaca, uma vez que ocupa as primeiras colocações (entre os três primeiros) tanto na dimensão longevidade quanto na de escolaridade. Dessa forma, trata-se de uma região que apresenta municípios com características semelhantes no âmbito social, a despeito da pouca riqueza (SEADE, 2004b).

Em relação ao IDH-M, nota-se que, na RA de São José do Rio Preto (Figura 3), conforme a maior classe de população, maior o valor do índice embora a maioria das classes esteja acima de média estadual. A mesma tendência é válida para o IDH-M Renda e Educação da RA (Figura 4 e 5).

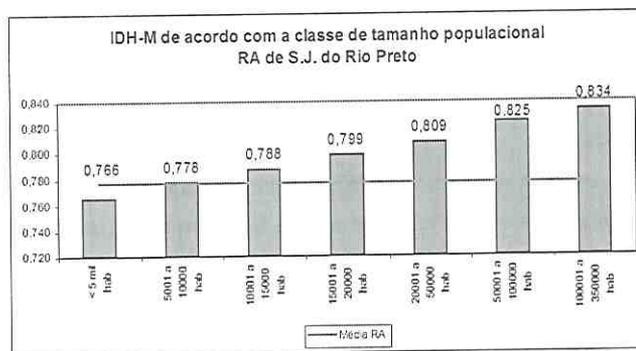
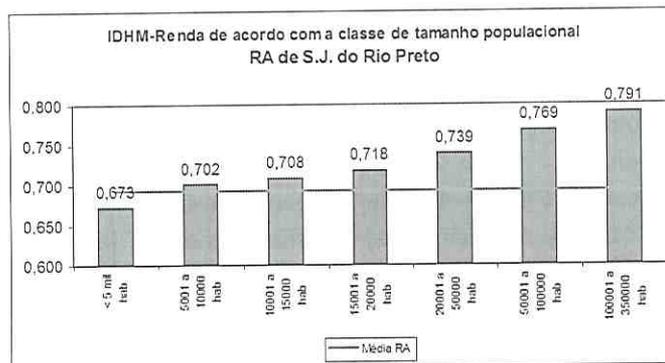


Figura 3 – Classes de tamanho populacional e IDH-M da RA de São José do Rio Preto (FONTE: PNUD, 2003 – elaboração própria).



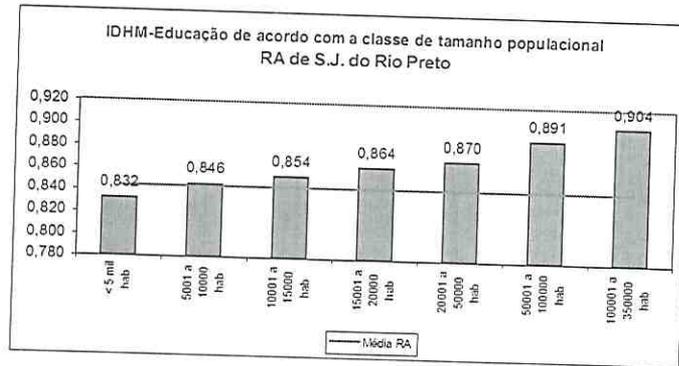


Figura 4 e 5 – Classes de tamanho populacional, IDHM–Renda e educação da RA de São José do Rio Preto (FONTE: PNUD, 2003 – elaboração própria).

Entretanto, quando analisamos o IDHM-Longevidade, o melhor resultado é alcançado entre os municípios entre 15 mil e 100 mil habitantes (Figura 6). Trata-se de uma característica bastante importante já que muitos autores creditam à longevidade um elemento aglutinador de muitas outras características que interferem na qualidade de vida da população. Assim, maior longevidade poderia significar melhores condições sócio-econômicas e ambientais da região.

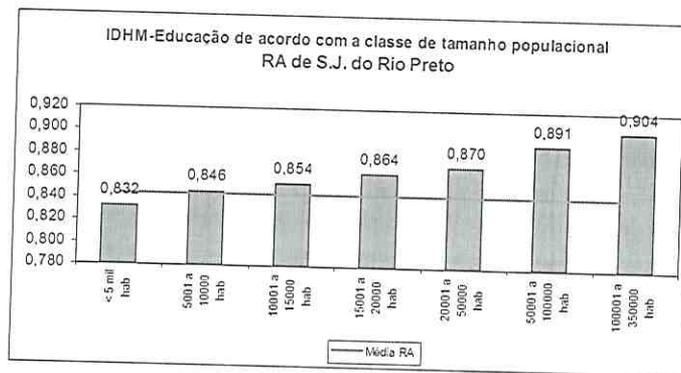


Figura 6 – Classes de tamanho populacional e IDHM-Longevidade da RA de São José do Rio Preto (FONTE: PNUD, 2003 – elaboração própria).

Sérgio Henrique Rezende Crivelaro

Dessa forma, a RA de São José do Rio Preto, configurada com grande número de pequenos municípios e alguns municípios com cidades maiores (médias), que no final do XIX e início do século XX receberam grande contingente de imigrantes italianos e espanhóis e, sobretudo na década de 1970, investimentos massivos da esfera federal e estadual em infra-estrutura tal como estradas e criação de indústrias no setor agropecuário, apresenta hoje bons indicadores sociais acima da média estadual e até mesmo nacional. Esta constatação, a despeito da menor expressão dos indicadores de riqueza, sugere pertinentes indagações para se pensar o planejamento territorial. A seguir, tais questionamentos são discutidos considerando-se tendências da atualidade.

Considerações ao planejamento territorial sob a ótica da RA Administrativa de São José do Rio Preto e algumas questões contemporâneas

A análise sobre alguns dados e indicadores da RA de São José do Rio Preto permite refletir sobre os caminhos do desenvolvimento em pequenos e médios municípios e a importância do planejamento territorial. A partir destes, torna-se possível melhor compreensão sobre as demandas e ofertas de serviços essenciais ao bom desempenho sócio-econômico e ambiental, e a compreensão das práticas sociais no mundo contemporâneo, no qual há maior conectividade e competição intermunicipal concomitantes. Mais do que isso, vislumbrar uma tendência deste processo é fundamental já que os dados são estáticos no tempo.

Não se trata de tarefa simples pois envolve a amplitude de conceitos que ainda não estão claramente delineados mas que devem ser encarados como tentativa de melhor entender a complexidade ao invés de reduzi-las sobretudo ao estudo das grandes cidades e centros urbanos. Além disso, na atualidade, a apropriação de riquezas extrapola os limites territoriais não importando sua localização, devendo a prática territorial ser bem compreendida em termos de produção e consumo no domínio do imperialismo econômico. Até aqui, perante a região analisada, pode-se questionar a despeito

da competição intermunicipal, a relativa homogeneidade de condições sócio-econômicas apresentada pelos municípios que a compõem. Estariam tais municípios ausentes da competição citada? Estariam tais municípios melhor compactuando suas interconexões? Qual a intensidade de desigualdades perante a apropriação das riquezas e a localização dos atores com maior poder perante os limites territoriais?

Outro fator, bastante ressaltado por Virilio (1998), trata da amplitude das novas tecnologias na modernidade, onde as coisas são perecíveis e rompem com a tradição embora esta ainda persista e podemos notar nos pequenos municípios. A alteração das distâncias (maior rapidez e ritmos acelerados que extrapolam o tempo local) também é algo que influencia o limite da reflexão e compreensão quando consideramos pequenos municípios, na sua maioria tidos como ilhas de monotonia e marasmo mas que estão sofrendo modificações. Além disso, é provável que nos pequenos municípios da RA de São José do Rio Preto, na sua maioria estabelecidos a partir da primeira metade do século XX, os valores implícitos na estrutura social sejam melhor compartilhados por haver maior sentido de pertence visto que suas famílias colonizadoras eram de imigrantes que em grande parte ainda residem na mesma área (famílias tradicionais). Neste aspecto, os pequenos municípios podem apresentar laços mais estreitos de sociabilidade devido sua reduzida população, no qual as pessoas se conhecem e conhecem grande parte dos moradores da sua cidade. Tal proximidade poderia estimular a resolução conjunta de adversidades e refletir bons indicadores sociais decorrentes de um planejamento comunitário natural ou espontâneo. Entretanto, deve-se questionar sobre as conseqüências dos fatores que “transversalizam” as distâncias espaciais e temporais. Em especial, os meios de transporte e a telecomunicação, capazes de potencializar as relações dinâmicas, anteriormente mais evidentes no âmbito local, como os próprios limites municipais. Assim, resta saber se o sentido de pertence teve seus horizontes ampliados e quais os limites desta ampliação na escala territorial? Haveria um sentido de pertence mais evidente entre os municípios que compõem a RA de São José do Rio Preto? Quais suas implicações para se planejar regionalmente?

Neste aspecto de mudanças, Harvey (1980) relaciona o processo social e a forma espacial pensando a redistribuição de renda em um sistema urbano. Para ele, o planejador sempre julga, não há critérios puramente objetivos. Assim, diante do paradoxo da sociedade moderna entre o rápido avanço da tecnologia concomitante com o aprofundamento das desigualdades, a relativa homogeneidade de condições da RA de São José do Rio Preto permitiriam captar nuances que serviriam de embasamento para as demais regiões e vice-versa.

Neste ínterim, Santos (2003) denota a realidade atual em que o território está oculto em virtude das corporações multinacionais e que tal fato se deve em grande parte à mídia que apenas notifica mas não informa e destrói laços de pertencimento entre os municípios estimulando a competição entre as cidades para captação de recursos, tal qual o estímulo ao individualismo e a perda da coletividade.

Quanto ao desenvolvimento sustentável, embora seja evidente a problematização da temática ambiental, o predomínio da economia neoclássica no qual a arena política está descomprometida com o social, tem-se um ocultamento de contradições e conflitos entre a dimensão do espaço, território, ambiente e paisagem. Podemos dizer o mesmo em relação ao Estatuto da Cidade ao priorizar municípios maiores embora seja positivo o fato reconhecer que a produção do espaço é coletiva e que a participação é fundamental na construção da cidade. Tais considerações escapam aos estudos sobre sustentabilidade. Conforme Mont Mor (1994), a delimitação territorial nunca é citada em tais estudos, como percebemos pela escassez de pesquisas tratando das relações entre municípios de pequeno, médio e grande porte de determinada região. A realização de tais estudos (tal qual a delimitação de regiões administrativas, por exemplo) sob a ótica do planejamento territorial pode contribuir para ponderações sobre o planejamento no país já que a maioria de pequenos municípios em torno de cidades maiores (como ocorre na RA de São José do Rio Preto) é espelho do que ocorre com as demais regiões, embora estas nem sempre apresentem bons indicadores sócio-econômicos.

Em relação aos ideais democráticos vigentes, com a valorização de práticas descentralizadas, de desenvolvimento local e participação popular,

embora saibamos que o assistencialismo e o coronelismo sejam bastante fortes em pequenos municípios (e a RA em questão não escapa disto), entender melhor seu processo ao invés de apenas refutá-lo poderia contribuir para minimizar seus efeitos perversos, quiçá revertendo-os em benefícios. Além disso, conforme dito, a população reduzida e o conhecimento face-a-face entre a população pode ser fator importante para se discutir participação e democracia.

Em síntese, tratar do planejamento territorial para a RA de São José do Rio Preto significa lidar com uma área de aproximadamente 10% do território paulista e de 26% da população em uma região que apresenta crescimento populacional considerável, que está em processo de urbanização e que é ponto estratégico para o escoamento agrícola nacional. Assim mesmo, pela tendência vocacional para o refino de açúcar e álcool, cultura bastante impactante em termos socioambientais, a falta de planejamento no âmbito regional poderia acarretar conseqüências adversas a médio e longo prazo na região. Dessa forma, já que se trata de uma RA com maior homogeneidade de características sociais (sobretudo longevidade e escolaridade) quando comparado com as demais RA's, a análise da história, estratégias de desenvolvimento e práticas territoriais em tempos de competição intermunicipal, comunicação e tecnologia para além das fronteiras de origem, e a institucionalização do planejamento urbano e ambiental são necessários para identificar aspectos positivos, negativos e que poderiam preservar ou potencializar melhorias para a RA e demais territorialidades.

Considerações Finais

Em suma, os argumentos apresentados são essenciais à temática do planejamento territorial, e, assim mesmo não estão encerrados. Devemos nos questionar se o momento em que vivemos é condição de permanência ou mudança, ponderar sobre os alcances de um mundo mais igualitário e respeito à um contexto socioambiental complexo. O estudo de pequenos municípios e sua inserção regional constitui caminho importante que poderia auxiliar para a efetividade do planejamento territorial e os reflexos na

melhoria da qualidade de vida da população. Para a RA de São José do Rio Preto é evidente:

- a homogeneidade de características sócio-econômicas dos municípios que a compõem (com baixos indicadores de riqueza mas bom indicadores de escolaridade e longevidade sobretudo para os municípios menores);
- a importância do investimento federal e estadual na década de 1970 no estabelecimento da infra-estrutura para o potencial agropecuário da região;
- a relação dinâmica de complementariedade entre as cidades maiores e os pequenos municípios.

As demais considerações apresentadas, na sua maioria suposições, servem de indicativos para a efetividade do planejamento territorial na busca de um mundo menos desigual. Para fins ilustrativos, as principais questões levantadas para a RA de São José do Rio Preto são as seguintes:

- a desigualdade social vem aumentando ou diminuindo?
a população está satisfeita com as condições que possuem?
- qual a influência das tecnologias, e sobretudo da mídia, para as relações complementares ou excludentes entre os municípios da região e as escalas supra-regionais?
por que os municípios menores apresentam maiores indicadores de longevidade?
- quais os aspectos da configuração desta RA (poucas cidades maiores rodeadas por muitos municípios menores) interessantes como estratégia de atuação para outras regiões e vice-versa?
- como melhor institucionalizar o planejamento territorial e torná-lo efetivo para a melhoria da qualidade de vida da população?

Referências Bibliográficas

GOMES, R. C. da C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades. **Revista Electrónica de geografía y**

- ciências sociais.** Universidade de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. IX, n. 194, 1 de ago. 2005.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Nº 22.592, de 22 de agosto de 1984.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Nº 26.581, de 5 de janeiro de 1987.
- HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** Editora Hucitec: São Paulo, SP, 1980.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000. Brasil e Grandes Regiões.** Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica número 14. Rio de Janeiro, 2004.
- INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais. Censo Escolar 2006. Disponível em: www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matrícula. Acesso em: 13 mar. 2007.
- MONT MOR, Roberto. Urbanização Extensiva e Lógicas do povoamento – Um olhar Ambiental. In: **Território, Globalização e Fragmentação** (org. Milton Santos e outros). Editora Hucitec, 1994. p. 169-181.
- PETISCO, Andréa Celeste de Araújo. Cidades, competição e planejamento: a reestruturação dos anos 1990 em São José do Rio Preto (SP). 221p. Dissertação (Mestrado). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos. 2006.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php> >. Acesso em: 17/04/2006.
- RUIZ, A. P. O emprego está se mudando para o interior. Site CATHO. Fonte: *Jornal Carreira & Sucesso*, 2007. Disponível em: www.catho.com.br. Acesso em: 10 mar. 2007.
- SANTOS, Laymert Garcia dos. Tecnologia, Natureza e a Redescoberta do Brasil. In: **Politizar as Novas Tecnologias.** Editora 34, 2003. p. 49-72.
- SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. 2004b. Disponível em: < www.seade.gov.br > Acesso em: 14/04/2006.
- SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. O Estado dos Municípios 2000-2002: Índice Paulista Responsabilidade Social. 2004a. Disponível em: < www.seade.gov.br > Acesso em: 14/04/2006.

Sérgio Henrique Rezende Crivelaro

SJRP – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Site:
<www.riopreto.sp.gov.br>. Acesso em: 14/05/2006.

VEIGA, J. E. Os verdadeiros vilões do “federalismo truncado”. 2002. O Estado de São Paulo. Economia. São Paulo, 25 mar. 2002.

VIRILIO, Paul. Os motores da História. Entrevista. In: **Tecnociência e Cultura – Ensaio sobre o tempo presente**. Hermete Reis de Araújo (org.) Editora Estação Liberdade, 1998. p. 127-148.

Regionalização da Costa Oeste do Paraná – A Perspectiva dos Novos Planos Diretores

Edson Belo Clemente de Souza¹

Resumo

O presente artigo analisa as políticas regionalizadas de “desenvolvimento de atividades turísticas” da Costa Oeste do Paraná com base no que é previsto nos novos Planos Diretores – da exigência do Estatuto da Cidade – de três municípios representativos da região: São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia e Foz do Iguaçu. Os vários programas e planos, de níveis escalares diferentes, municipais, regionais e nacionais convergem para a necessidade de uma integração entre os municípios, permeados pelo planejamento regional.

Palavras-chave: Regionalização, turismo, Planos Diretores, planejamento regional, Estatuto da Cidade.

Introdução

Este texto faz parte do projeto de pós-doutorado apresentado ao Programa de Pós-graduação da Unicamp, Instituto de Geociências – IG, sob a supervisão da Prof^a. Dr^a. Arlete Moysés Rodrigues e recebeu grandes contribuições durante o curso oferecido pela Prof^a Arlete aos seus alunos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH e do IG no 2º semestre de

¹ Pós-doutorando em Geografia pelo Instituto de Geociências – IG da Unicamp, sob a supervisão da Prof^a. Dr^a. Arlete Moysés Rodrigues e professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste – e-mail: ebelo@unioeste.br.

2006. Os calorosos debates sobre a Problemática Ambiental Urbana remeteram a teóricos humanistas (Edgar Morin, David Harvey, Henry Lefebvre, Paul Virillo, Mark Gottdiener, Milton Santos, Boaventura de Souza Santos e outros) que balizaram as discussões, permitindo maior compreensão da dinâmica espaço-temporal na relação natureza - sociedade.

Foram abordados diversos instrumentais analíticos para compreender a Problemática Ambiental Urbana: o mundo urbano, cidades, ambiente, crise urbana, os problemas ambientais, as articulações locais e globais, as formas e conteúdos do urbano, do ambiente e a globalização da economia, e os paradigmas científicos que analisam estas questões.

A Região Costa Oeste do Paraná, Figura 1, situada às margens do Lago de Itaipu, tem como pressuposto que a atividade turística é a opção para promover o desenvolvimento. Os programas da união e do Estado mais destacados são: Programa de Regionalização do Turismo² (PTR) e Os Caminhos Integrados do Turismo³. Um importante aspecto desses programas turísticos é a presença do planejamento, especialmente na relação entre as políticas de turismo e as políticas urbanas, que estão coadunados com o Estatuto da Cidade.

² O Programa de Regionalização do Turismo - PRT, implantado em 2005 pelo governo federal -, através do Ministério do Turismo. Este programa “assume a noção de território como espaço e lugar de integração do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos disponíveis. Esta noção de território propõe uma coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estreitamente setorial do desenvolvimento” (Mtur, 2005).

³ Os Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu é específico – para a região Costa Oeste – implantado em meados de 2002 pelo Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu com apoio do SEBRAE, engloba três roteiros:

- Caminhos das Águas
- Caminhos Rurais e Ecológicos
- Caminhos da Colonização

Figura 1 – Localização da Região Costa Oeste do Paraná



Base Cartográfica: IBGE (2003; 2006a; 2006b); **Organização:** Reolon, Cleverson A.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que exige a elaboração de Plano Diretor Municipal para cumprimento da função social da cidade e da propriedade. O município tem a atribuição do estabelecimento da política urbana. Os Planos Diretores são obrigatórios para os municípios com população acima de 20 mil habitantes,

para os municípios de especial interesse turístico e os que sob influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e de âmbito regional.

Para o Ministério das Cidades a obrigatoriedade⁴ do Plano Diretor é uma oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento das cidades em todo o país, transformando a realidade dessas cidades.

No estado do Paraná, 101 municípios estão enquadrados nas exigências do Estatuto da Cidade, dos 399 existentes. Na Costa Oeste do Paraná, todos os municípios devem elaborar ou revisar seus Planos Diretores até 10 de outubro de 2006, conforme prevê o Artigo 50 do Estatuto da Cidade. No entanto, até o final do mês de janeiro de 2007, poucos municípios haviam concluído o Plano Diretor.

O objetivo, portanto, deste artigo, é analisar a regionalização da Costa Oeste do Paraná, permeado pela atividade turística, tendo por base a elaboração ou revisão dos Planos Diretores. Foram selecionados os municípios de São Miguel do Iguaçu, Itaipurândia e Foz do Iguaçu para a pesquisa, tendo como critérios a localização geográfica, os vultosos recursos provenientes dos *royalties*, a história de ocupação e formação, os atrativos naturais e culturais e a hinterlândia de cada um dos municípios.

Características socioeconômicas dos municípios

São Miguel do Iguaçu fica à 30 km de Foz do Iguaçu e sua base econômica é a agricultura (soja, milho e trigo) e a pecuária (suínos e bovinos). A área total do município é de 851 km², com uma população estimada em 2006 de 27.307 habitantes, sendo 58,37% de urbana, segundo o Iparde/IBGE. São considerados atrativos turísticos no município: Rio Represo, Rio Ocoí, Reserva Indígena Avá-guarani, Praia do Terminal Turístico Ipiranga e Parque Aquático.

⁴ Resolução N°9, de 08 de junho de 2006: "Recomenda e orienta os municípios acerca da obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores no prazo legal de 10 de outubro de 2006".

O Plano Diretor foi instituído pela Lei Nº. 01634 de 29/12/2004 e estabeleceu diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de São Miguel do Iguçu. O art.15 estabelece as competências ao “Poder Executivo promover e incentivar o turismo como fator estratégico de desenvolvimento econômico e social do município, visando os seguintes objetivos: I – Ampliar gradativamente e quantitativamente os fluxos de visitantes para o município de São Miguel do Iguçu; II – Aumentar a taxa de permanência média de turistas na cidade como forma de ampliar consumo por turistas, independentemente da renovação dos fluxos turísticos”.

O art. 16 estabelece que devem ser observadas as seguintes diretrizes: “I – Otimizar o aproveitamento econômico do potencial turístico do município, como fonte de empregos e geração de renda; II – Consolidar o turismo na reserva indígena Ava-ocóí, Lago de Itaipu, Terminal Turístico de Ipiranga e Parque Nacional do Iguçu; III – Estimular o turismo agro-ecológico em propriedades rurais; IV – Criar um roteiro turístico de referência no município; V – Estimular a construção de equipamentos de hospedagem na rede urbana, fomentando o desenvolvimento do turismo; VI – Fortalecer as atividades gastronômicas, culturais e tradicionais no município”.

A leitura dos arts. 15 e 16 nos permitem algumas ilações. Na relação econômico e social, demonstrados como fator estratégicos de desenvolvimento, não há nenhuma garantia que isso seja assegurado. A predominância do econômico é evidente, pois não há uma inserção do social através das políticas propostas. Os itens dos artigos também não garantem efetivamente as materialidades econômicas, pois não apontam como fazer.

Os índios da reserva Ava-ocóí, da tribo guarani, tem uma história de opressão desde a formação do Lago de Itaipu – outubro de 1982 – que devido à política de remoção aos atingidos, coordenada pelos dirigentes da Itaipu, sempre os excluíram de seus territórios, desterritorializando-os de seus lugares. Vivem hoje em condições precárias, pois não possuem trabalho e tão pouco estão qualificados para quaisquer atividades econômicas, com exceção da arte do artesanato. E agora o poder público quer transformá-los em atração turística. A atividade turística, sem uma profícua política social, não irá removê-los dessa condição marginal em que se encontram.

Itaipulândia fica a 85 km de Foz do Iguçu, possui 328 km² e uma população estimada em 2006 de 8.800 habitantes, sendo 54,96% de urbana,

segundo o Ipardes / IBGE. A economia do município é baseada na indústria, agricultura e pecuária. O turismo tem se tornado uma importante fonte de arrecadação, considerando a estrutura existente e os investimentos realizados.

A atividade turística em Itaipulândia é alavancada pelos seguintes atrativos: praias lacustres –formadas pela inundação da represa de Itaipu–, ambientes rurais e, por meio da realização de eventos, como a festa gastronômica Dourado no Carrossel. Outro atrativo é o Monumento a Nossa Senhora Aparecida, com 26 metros de altura, inaugurado no início da década de 2000 e que foi idealizada com o intuito de potencializar o turismo através de uma reverência à imagem da santa, considerada padroeira do município.

Está em construção um Parque Termal Aquático de aproximadamente 70 mil metros quadrados – que inclui vários atrativos como um hotel de 80 apartamentos, um SPA termal de dois mil metros quadrados e uma gigantesca piscina com ondas. Em torno de 80% das obras já estão concluídas e o os investimentos no parque, custeados com recursos próprios do município, são de R\$13 milhões. O parque, que captou as águas do Aquífero Guarani, terá capacidade de receber cinco mil visitantes/dia. Entre outras atrações, já construídas, o parque tem uma piscina com oito tipos de ondas com 2,2 mil metros quadrados, uma piscina termal coberta - a temperatura entre 40° e 50° – e outras duas piscinas descobertas. “As águas do parque devem movimentar pessoas da região e também dos principais pólos emissores de turistas do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro. Isso sem contar com os estrangeiros que visitam Foz do Iguaçu e devem ser convidados a ficar um dia em Itaipulândia” (PARQUE, 2006).

A Lei N°841/2006 de 31 de agosto de 2006, “Institui o Plano Diretor de Itaipulândia – PDI, define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de Planejamento Urbano e Rural no município de Itaipulândia – PR.”

Dentre vários incisos do Art. 5º, que trata da função social da cidade, está a “integração das políticas públicas de desenvolvimento municipal, regional e até internacional na região do Lago de Itaipu”. Para o município, a proximidade com o Paraguai, pela linha de fronteira, através do Lago de Itaipu, estabelece vínculos econômicos e afetivos (muitos moradores de

Itaipulândia possuem relações comerciais com o Paraguai, assim como há familiares de moradores exercendo alguma atividade produtiva no vizinho país). A integração dessas políticas permitirá uma nova configuração socioespacial, articulando os lugares com outras escalas espaciais. Para o exercício do planejamento pressupõe essas articulações.

Um dos objetivos gerais do Plano Diretor de Itaipulândia, segundo o Art. 13, é “consolidar a cidade de Itaipulândia como centro de atratividade turística e do agronegócio da região, através da implementação e projetos específicos”. A produção agrícola, consolidada antes da chegada da Itaipu, também garante a arrecadação do município. Segundo o IBGE, em 2005 a produção da soja era de 18.600 toneladas. Para a pecuária haviam 296.100 cabeças de aves e 10.152 cabeças de boi.

Das Diretrizes Gerais destacam-se: 1. Ordenar, incentivar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades relacionadas ao turismo; 2. Apoiar as iniciativas particulares na abertura de estabelecimentos de comércio voltado ao turismo; 3. Promover e orientar a adequada expansão de áreas, equipamentos, instalações, serviços e atividades de turismo; 4. Consolidar o eixo turístico da rodovia municipal, criando novas opções de entretenimento, lazer e consumo; 5. Fomentar o turismo de eventos; 6. Promover e estimular a ampliação dos fluxos turísticos regionais, nacionais e internacionais; 7. Desenvolver estudos que visem definir as medidas adequadas para aumentar a média atual de permanência do turista para 2,5 dias; 8. Consolidar um calendário de eventos de âmbito internacional de área de esportes (jogos ecológicos), cultura, religião e ciência para a região.

O Art. 18 reitera os Arts.5 e 13, bem com as diretrizes gerais, pois reafirma que “Para a consecução da política de desenvolvimento socioeconômico devem ser observadas as seguintes estratégias: I – criar e fortalecer as redes estratégicas locais e regionais. V – priorizar empreendimentos voltados ao turismo, sustentável e de alto potencial para a geração de trabalho e renda”, mas todos os artigos não enfatizam a função social da propriedade e da cidade, estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

O enfoque do município de Itaipulândia, através do seu Plano Diretor, é a importância de um turismo regional, inserindo o lugar turístico aos lugares circunvizinhos, numa perspectiva regionalizadora e de regionalização.

Foz do Iguaçu está a 630 km de Curitiba, capital paranaense, possui 630 km² de superfície e uma população estimada em 2006 pelo Iparde/IBGE, de aproximadamente 309.113 habitantes, sendo 99,22% de urbana. Faz fronteira com o Paraguai e a Argentina e sua economia é predominantemente turística, especialmente através das Cataratas do Iguaçu, da Represa da Itaipu e das compras com as cidades do Paraguai – Ciudad del Leste e da Argentina – Puerto Iguassu.

Segundo a Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu, no período de janeiro a novembro de 2006 o Parque Nacional do Iguaçu recebeu um total de 860.492 visitantes e a Usina de Itaipu registrou 413.015 visitantes.

Foz do Iguaçu é considerada um dos principais pólos do turismo nacional. São milhares de visitantes nos mais diversos pontos de atração. Além do Parque Nacional do Iguaçu (cataratas, macuco safári, rafting e trilhas) e Complexo Turístico de Itaipu (hidrelétrica, ecomuseu e refúgio biológico Bela Vista), há outros pontos de visitação: marco das três fronteiras, Parque das Aves, vôos panorâmicos, zoológico, Museu Bertoni, campo de golf e outros que, além de garantir a economia do município, também polariza os municípios da região Costa Oeste. Oferece além dos atrativos para visitação uma infra-estrutura turística avantajada⁵, se comparar com os outros municípios da região Costa Oeste.

A Lei complementar N°115 de 09/10/06 “Institui o Plano Diretor – PDMFoz/2006, define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de planejamento no município de Foz do Iguaçu”.

Sobre a polarização de Foz do Iguaçu, destaca-se no Art.13, item V, “Consolidar a cidade de Foz do Iguaçu como pólo de atratividade da região, com a implementação dos programas e projetos contidos neste plano”.

O Art. 5º se refere à função social da cidade. O item V expressa a “Integração das políticas públicas de desenvolvimento municipal, regional e até mesmo internacional na região da tríplice fronteira”. Há perspectivas

⁵ Segundo a Secretaria Municipal de Turismo, Foz do Iguaçu possui 86 hotéis, 10 pousadas e 02 albergues de turismo, com diárias diferenciadas. São 145 agências de turismo, distribuídas em operadoras, receptivas, emissoras e câmbio. 17 transportadoras turísticas, 09 locadoras de automóveis e 76 pontos de táxi. (www.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo).

de crescimento econômico, considerando a localização do município no contexto do Mercosul. Nesse sentido, a integração regional tem conotação também internacional. O item V do Art. 35 reafirma esta proposta: “garantir articulação das políticas de interesse comum da região da tríplice fronteira”.

Pela localização fronteiriça com o Paraguai e Argentina, Foz do Iguaçu possui uma dinâmica peculiar em relação ao movimento de pessoas, de mercadorias e de serviços. Existem várias organizações políticas, econômicas, culturais, étnicas, religiosas e educacionais que estão representadas pelos três países. A oscilação do câmbio de moedas (dólar, real, guarani e peso) reflete diretamente na circulação que permeia essa região de fronteira. Por isso, a importância de estabelecer políticas que fortaleçam a integração desses povos.

Novamente o tema regional aparece. No Art. 18, que trata da “consecução da política de desenvolvimento socioeconômico, devem ser observadas as seguintes estratégias: I – criar e fortalecer as redes estratégias locais e regionais, estimulando a organização da produção local e a diversificação dos setores produtivos”. Destaque para os itens XV e XVI deste artigo: “Integração dos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais de apoio às atividades produtivas e culturais para o desenvolvimento regional”; e “articulação com municípios vizinhos para a dinamização da economia regional”.

Sobre turismo, ainda no Art. 18, o item IV ressalta que deve “fortalecer e desenvolver linhas de pesquisa dando ênfase às áreas de turismo e de ciência e tecnologia”. Segundo o PDMFoz/2006, o turismo teve um impacto negativo a partir da formação do Mercosul, em 1991, especialmente o turismo de compras que foi atingido pela redução da cota de compras de US\$350,00 para US\$150,00 no Paraguai, e, também, a zona de exportação – Bairro Porto Meira (diversos produtos importados que eram comercializados com o Paraguai e Argentina) – que foi desmantelado devido as facilidades de importação dos produtos do Mercosul. Este aspecto levou os gestores do setor turístico (poder público municipal, agenciadores de viagens, hoteleiros, promotores de evento, etc.) a diversificar e ampliar a atividade. O turismo de eventos tem sido uma alternativa para o desenvolvimento econômico do município. São vários congressos, seminários, simpósios e reuniões de diversos órgãos e entidades que se realizam anualmente em Foz do Iguaçu.

Os royalties e o planejamento regional

Com base na chamada Lei dos *Royalties*, promulgada em 1991, a Itaipu pagou até dezembro de 2006 (último repasse de 2006 foi no mês de outubro), conforme quadro abaixo, mais de US\$2,93 bilhões em *royalties*, dos quais cerca de 75% ficaram no estado do Paraná, distribuídos meio a meio entre o governo do Estado e os municípios lindeiros ao Lago de Itaipu (incluído Mundo Novo-MS).

MUNICÍPIO	ROYALTIES: REPASSE ATUAL (out./2006)	ROYALTIES ACUMULADO	Nº. DE HABITANTES(I- BGE/2000)
Foz do Iguaçu	US\$ 725,2 mil	US\$ 172,7 milhões	258.368
Santa Terezinha de Itaipu	US\$ 150,5 mil	US\$ 35,8 milhões	18.361
São Miguel do Iguaçu	US\$ 326,6 mil	US\$ 90,2 milhões	24.314
Itaipulândia	US\$ 645,8 mil	US\$ 141,3 milhões	6.831
Medianeira	US\$ 4,2 mil	US\$ 993,3 mil	37.800
Missal	US\$ 144,0 mil	US\$ 34,3 milhões	10.435
Santa Helena	US\$ 947,7 mil	US\$ 225,8 milhões	20.487
Diamante do Oeste	US\$ 20,2 mil	US\$ 4,8 milhões	4.878
São José das Palmeiras	US\$ 7,0 mil	US\$ 1,6 milhões	4.040
Mal. Cândido Rondon	US\$ 201,4 mil	US\$ 54,8 milhões	41.014
Mercedes	US\$ 69,4 mil	US\$ 15,2 milhões	4.605
Pato Bragado	US\$ 169,1 mil	US\$ 37,0 milhões	4.051
Entre Rios do Oeste	US\$ 118,2 mil	US\$ 25,8 milhões	3.330
Terra Roxa	US\$ 5,7 mil	US\$ 1,3 milhões	16.291
Guairá	US\$ 183,3 mil	US\$ 43,6 milhões	28.663
TOTAL	US\$3718,3 milhões	US\$885,193 milhões	483.468

Fonte: Anceel e IBGE. Organização: O autor.

Um planejamento regional poderia absorver parte dos recursos oriundos dos *royalties* de Itaipu – compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos, devendo trazer benefícios para a totalidade da população. Se, hipoteticamente, fizermos uma “renda per capita” dos municípios da Costa Oeste, considerando os valores dos *royalties* da Itaipu como PIB, resultaria em aproximadamente 7,7 mil dólares por habitante, ao mês. Multiplicado pelo câmbio do dia 11/12/06, R\$2,15, obteremos uma “renda per capita” de R\$16.555,00. Valor significativo, considerando a renda per capita, últimos dados do IBGE são de 2004, desses municípios: São Miguel do Iguaçu: R\$11.371,00; Itaipulândia: R\$9.475,00 e Foz do Iguaçu: R\$12.493,00.

Apesar da renda per capita não ser um bom indicador de desenvolvimento, pois mascara a concentração de renda e a distribuição de renda, considerando a relatividade dos números – trata-se de uma média (total das riquezas pelo número de habitantes) – os municípios desta região são privilegiados, porque podem agregar estes recursos em seus orçamentos, permitindo maiores investimentos em setores com demandas sociais e econômicas, inclusive ampliando os recursos para a atividade turística. Esses *royalties* serão repassados aos municípios até o ano de 2023.

A qualidade de vida desses municípios, São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia e Foz do Iguaçu, medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M, está próxima da média do Brasil e do Paraná, conforme quadro abaixo:

Quadro Comparativo do IDH

	IDH
Brasil	0,766
Paraná	0,787
São Miguel do Iguaçu	0,779
Itaipulândia	0,760
Foz do Iguaçu	0,788

Fonte: PNUD / IPEA / FJP (2000) Organização: o autor.

Edson Belo Clemente de Souza

Dentre os municípios representativos, Foz do Iguaçu possui a maior renda per capita e o maior IDH, assim como para a menor renda per capita e o menor IDH para Itaipulândia. Dentre os municípios da região Costa Oeste, o maior IDH é de Entre Rios do Oeste – 0,847 e o menor é Diamante d' Oeste – 0,709.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o maior IDH do Brasil é de São Caetano do Sul (SP) - 0,919 e o menor é Manari (PE) – 0,467. Ainda que os indicadores sociais do IDH (longevidade, educação e renda per capital) não sejam suficientes para aferir a qualidade de vida da população, os municípios com precárias condições de vida não contradizem os índices de IDH, a exemplo de Manari. Assim, podemos afirmar que os municípios representativos estão dentro de uma média superior a aqueles que estão em situações críticas de desenvolvimento humano e social. Oxalá, os royalties da Itaipu sejam utilizados em benefício dessa população para elevar sua qualidade de vida, conforme os parâmetros do IDH.

A realidade regional⁶ é um aspecto importante para a Costa Oeste do Paraná. A articulação entre os municípios e a relação de dependência entre eles, remete-nos a um Plano Diretor de dimensão regional. Assim, para pensar a realidade local, de cada município, é preciso contextualizar no espaço regional, evidenciando uma incipiente estruturação de uma nova regionalização para a (re)organização do espaço.

Assim, a importância do Estatuto da Cidade para o desenvolvimento do turismo se evidencia na própria legislação. A exigência do Plano Diretor para as cidades com recursos e/ou atrativos turísticos e onde se planeja seu desenvolvimento ou mesmo em municípios que já possuem uma política de turismo consolidada. No entanto, o caráter regional deverá estar presente na construção individual dos Planos Diretores, com vistas à regionalização do turismo, apesar de que “O Estatuto é omissivo em relação ao planejamento integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e consórcios

⁶ Souza (2002) aborda em sua tese de doutorado a produção da região Costa Oeste a partir da construção da represa da Itaipu Binacional.

municipais, o que o caracteriza como parcialmente municipalista” (RODRIGUES, 2005. p.103).

Considerando que os atrativos naturais são relevantes na atual fase do desenvolvimento da atividade turística da região Costa Oeste, assim como os atrativos culturais que poderão ser potencializados através de inventários, o planejamento turístico dos municípios limieiros ao Lago de Itaipu não poderá prescindir do uso do Estatuto da Cidade, como meio de viabilizar suas ações e estratégias de desenvolvimento turístico.

A nova fase do planejamento está sendo vivenciada por um conjunto de ações governamentais, que revelam políticas públicas de ordem espacial. A organização do espaço a nível regional, que está produzindo novas regionalizações, resgata a região e o papel do Estado, como demonstra Becker (2004, p 15): “ao se tentar resgatar o papel do Estado, necessariamente se resgata a região. Porque as regiões, e isso é mais importante, são expressões espaciais e territoriais concretas do Estado-Nação, são constituídas pela apropriação de parcelas do espaço por arranjos específicos de atores que conformam sociedades locais, que são a expressão social das regiões”.

Apesar da perspectiva municipalista dos Planos Diretores e de fazer pouca referência ao planejamento regional, o exercício do planejamento integrado regionalmente pode ser visto através destes novos Planos Diretores, pois são instrumentos norteadores do sistema de planejamento e gestão municipal. Portanto, para o desenvolvimento regional é imprescindível os planos diretores municipais, de modo a conciliar as propostas no nível local com o nível regional de aglomeração. Nesse aspecto, comparece a importância da relação das escalas, demonstrando que a regionalização interage com os níveis escalares diferentes.

A realidade regional da Costa Oeste permite analisar o significado do local, ou seja, a cidade é parte integrante dessa região. A interação freqüente das cidades, através da circulação de pessoas, mercadorias, serviços e informações constituem uma rede de articulações, vista no seu conjunto pela perspectiva regional. Nesse contexto, local-regional, ocorrem, segundo Hissa e Lobo (1999, p. 12) dois fenômenos simultâneos: “a redefinição dos papéis do Estado e a descentralização política, com a ampliação das competências dos governos locais. Essa situação implica aumento progressivo das responsabilidades dos municípios em assumir a problemática urbana”.

Destaque para a importância de que o planejamento tem que ser integrador das políticas setoriais, de extensão territorial extensiva, integradora, com uma abordagem que expanda a concepção do planejamento com uma proposta integradora do mesmo e numa abordagem interdisciplinar, fazendo crítica a um planejamento que visa apenas o desenvolvimento econômico e voltado exclusivamente ao mercado e, portanto, sem levar em conta o aspecto social. Na seara dos novos discursos, aparecem os modelos de planejamento – estratégico e participativo.

Assim como Vainer (2000) analisa criticamente o modelo do planejamento estratégico que vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona. O autor chama atenção ao discurso dominante do mercado, especialmente quando transforma a cidade em mercadoria. “Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades” (Ibidem, p.78). O planejamento “estratégico” não tem como concepção a função social da propriedade, mas a cidade como mercadoria.

O Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e a Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná - ADEOP, com apoio do Ministério das Cidades, lançaram no mês de setembro de 2006 em Brasília a idéia do Plano Diretor Regional Integrado ao Extremo Oeste do Paraná – PDRI. Trata-se de uma proposta que tem como principal objetivo integrar os planos diretores existentes na região, padronizando e sistematizando dados, além de outros pontos de olho no desenvolvimento integrado. A idéia é reunir os 16 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, além de Serranópolis do Iguaçu, mais os restantes 13 municípios que compõem a Bacia Rio Paraná III e as cidades integrantes do Conselho Intermunicipal para Conservação do Rio Paraná e Áreas de Influência - Coripa, localizados em frente à Ilha Grande, totalizando assim 34 municípios pertencentes à região contida entre o Lago de Itaipu e o Parque Nacional, que vai de Foz do Iguaçu até a Ilha Grande, incluindo Cascavel, Toledo e Guaíra.

O projeto tem apoio da Itaipu Binacional, Governo do Estado e também dos ministérios do Turismo e da Integração Nacional e será elaborado em 2007 sob a coordenação do Ministério das Cidades e seus projetos serão executados a partir de 2008.

De acordo com Limonad (2004, p. 58): “A região constrói-se a partir da ação de distintos agentes, em múltiplas escalas articuladas, que, de certa forma, encontram um rebatimento em práticas e processos sócio-espaciais história e geograficamente localizados”. Região e regionalização são termos ou categorias de distintas significações, conforme nos apresenta Ribeiro (2004, p.198): “O termo, regionalização, refere-se mais do que à efetiva existência de regiões, à capacidade de produzi-las, o que inclui o acionamento da ideologia, com o apoio, por exemplo, em dados de paisagem, valores culturais compartilhados ou critérios político-científicos que legitimem fronteiras e limites”.

A regionalização, segundo Ribeiro (*op. cit.*), trata da definição, do contexto e da escala correspondentes aos objetivos da ação, implementada e pretendida. “Regionalizar envolve: espaço-tempo, ação social e, portanto, sujeitos e conflitos sociais”, (*Ibidem*, p.200).

Se considerarmos que a noção de regionalização é polissêmica (Cf LIMONAD, 2004; BECKER, 2004; RIBEIRO, 2004), podemos dizer que uma regionalização pretende atender a uma política de desenvolvimento regional, como também uma prática de planejamento, que poderá estar em curso na consolidação da atividade turística na região Costa Oeste do Paraná, assim como em outras ações propostas pelo Plano Diretor Regional Integrado ao Extremo Oeste do Paraná – PDRI, para tanto, pressupõem-se que os Planos Diretores de cada município estejam em sintonia com o PDRI.

Em 2003, o governo Lula criou o Ministério do Turismo (MTur), que elaborou o Plano Nacional de Turismo (2003-2007). O Plano estabeleceu a orientação das ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do turismo, baseando-se nos seguintes pressupostos: ética e sustentabilidade humana, ecológica e econômica. O Plano trouxe, em substituição ao Programa de Municipalização do Turismo – PNMT, o Programa de Regionalização do Turismo – PRT que parte do princípio de que a atividade

turística deve ser abordada de modo sistêmico e integrado, inclusive com outras áreas, com as quais interage e completa.

Segundo o Ministério do Turismo, “é necessário criarmos um método de organização do turismo brasileiro integrado e integrador, sem receitas prontas e que contemple nossas atividades culturais, naturais e regionais” (MTur, 2003). Este programa apresenta-se como abrangente do ponto de vista regional, pois se propõe a trabalhar outras atividades econômicas e culturais que possam se integrar ao turismo. Portanto, ele não se limita, segundo o Plano, ao trabalho exclusivo no município de atrativo principal, mas envolve todo o entorno regional, capaz de proporcionar um roteiro integrado mais qualificado, abrangente e atraente.

A implantação, em 2005, do PRT traz uma nova perspectiva de abordagem do turismo na região Costa Oeste, pois os Caminhos do Turismo Integrado não poderão ser compreendidos sem a articulação com a Política Nacional do Turismo. O PRT mapeou em 3.819 municípios brasileiros 200 regiões turísticas, das quais 111 são prioritárias. A Costa Oeste do Paraná é a mais prioritária do Estado do Paraná. É através da Secretaria de Turismo do Estado do Paraná que o PRT está implantado, com cursos e oficinas a vários segmentos à atividade turística. Portanto, o PRT corrobora a regionalização proposta pelos Caminhos do Turismo Integrado e condiciona este programa à Política Nacional do Turismo.

As inovações do Estatuto da Cidade, em relação aos Planos Diretores são inovadoras, pois pretendem buscar um novo entendimento de relação entre a população e a cidade. Considerando que a nova lei define o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, delega esta tarefa para os municípios e oferece para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, e uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Pela primeira vez na nossa história temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam, mas que não necessariamente cumpriam.

A indústria de Planos Diretores pré-fabricados em alguns escritórios e gabinetes, que monopolizam a produção de tais planos, devem dar lugar a uma política de efetiva participação popular, em que a realidade seja revelada pela sociedade civil organizada, pois, conforme frisa o Estatuto da Cidade, a gestão da cidade precisa ser democrática e propõe alguns instrumentos para que isso efetivamente ocorra. Um dos instrumentos é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU formulada pela Conferência Nacional das Cidades.

Portanto, a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais são importantes para o eficácia dos novos Planos Diretores. Assim, os planos passam a ser um importante espaço de debates dos cidadãos, que esperamos, efetivamente, ser democratizado. O Ministério das Cidades pretende transformar a elaboração do plano num processo em que a população pense e discuta a cidade onde mora, trabalha e sonha, e faz propostas para corrigir distorções existentes no desenvolvimento do município. Quer, assim, definir qual é a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades políticas, econômicas, culturais, ambientais e sociais.

Considerações finais

A atividade turística na região revela que os novos espaços estão sob a chancela de agentes promotores que participam do turismo: incorporadoras imobiliárias, construção civil, agências de viagem e de turismo, comércio e outros serviços. Destacando aqui a intervenção das instituições públicas, através de planos e programas, numa estratégia política, econômica e cultural de definir os espaços do e para o turismo, que desterritorializa lugares e impõe novos significados para o uso do território, configurando novas territorialidades e novas articulações regionais.

Os planos diretores aqui analisados estão propondo a inserção regional dos seus municípios, via atividade turística, pois os municípios estão buscando articulações através de suas metas de desenvolvimento turístico. Observa-se a predominância da escala municipal com referências à escala regional,

fundamental para a integração de atividades que possam fundamentar os Caminhos do Turismo Integrado, do Programa de Regionalização do Turismo e do Plano Diretor Regional Integrado do Extremo Oeste do Paraná. Essa abordagem espacial da organização da atividade turística é fundamental para compreender a produção, reprodução e consumo do espaço.

Referências Bibliográficas

- ATLAS de Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: <http://www2.fozdoiguacu.pr.gov.br/turismo/uploadFiles/Inventario_2006.pdf>. Acesso em 13/02/2007.
- ATOS do poder legislativo. Lei Nº10.257, de 10 de julho de 2001.** <Disponível em <http://www.in.gov.br/materia.asp?id=599980>>. Acesso em 15/07/2005.
- BECKER, Bertha.** “Uma novas regionalização para pensar o Brasil”? In **LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério e MOREIRA, Ruy (Orgs.). Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas.** São Paulo: Max Lomonad, 2004. pp. 11-27.
- CAMPANHA Nacional Plano Diretor Participativo: cidade de todos.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>. Acesso em 13/12/06.
- BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil – diretrizes operacionais.** Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília. Ministério do Turismo, 2004.
- CLARK, David. Introdução à geografia urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2ª ed. Pp.227-235.
- GUIA TURÍSTICO 2003. Turismo Integrado ao Lago de Itaipu: Paraná – Brasil.** Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. Sebrae-PR. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2003.
- HARVEY, David. Espaço de Esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2000.

- IBGE. [Malha Cartográfica Digital do Brasil, 2001]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2006a.
- IBGE. [Malha Cartográfica Digital do Brasil, 2005]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2006b.
- IBGE. **Base Cartográfica Integrada do Brasil ao Milionésimo Digital (BCIMD) – 2003**. 1ª Versão digital. Rio de Janeiro: nov. 2003. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2006.
- HISSA, Cássio Eduardo V. e LOBO, Carlos Fernando F. “Planejamento urbano, política e democracia”. In: **Caderno Geografia**, Belo Horizonte, V.9, n12, pp5-14, fev.99.
- LEI Nº 115 de 09/10/06 – Plano Diretor de Foz do Iguaçu – PR.
- LEI Nº 841 de 31/08/2006 – Plano Diretor de Itaipulândia – PR.
- LEI Nº.01634 de 29/12/2004 – Plano Diretor de São Miguel do Iguaçu – PR.
- LIMONAD, Ester. “Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem”? In LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério e MOREIRA, Ruy (Orgs.). **Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Lomonad, 2004. pp.54-66.
- MAIORIA dos municípios elaborou plano diretor dentro do prazo previsto no Estatuto da Cidade. Disponível em <http://www.codades.gov.br/index.php?option=content&task=vien&id=1847&Itemid=421>. Acesso em 13/12/06.
- PARQUE Termal promete revolucionar turismo**. Disponível em http://www.netceu.com.br/noticias_.php?id=1148. Acesso em 02/01/06.
- POLÍTICA de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná - PDU**. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano/ SEDU – Governo do Estado do Paraná, fevereiro de 2003.
- REGIÕES turísticas: 200 regiões turísticas mapeadas, envolvendo 3.819 municípios**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em 13/12/06.

Edson Belo Clemente de Souza

- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 2ª ed. Pp.351-365.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. "Regionalização: fato e ferramenta". In: LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério e MOREIRA, Ruy (Orgs.). **Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Lomonad, 2004. pp.194-212.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em 14/12/06.
- RIBEIRO, Ângela Mara B. **Planejamento turístico regional: um estudo da região Costa Oeste do Paraná**. Toledo/PR: Unioeste, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- RODRIGUES, Arlete Moysés. "Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade". In **Revista Cidades**, Vol. 2, Nº3, 2005. pp. 89-110.
- ROLNIK, Raquel. "Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas". In RIBEIRO, Luiz César Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 2ª ed.
- SECRETARIA Municipal de Turismo. **Informativo Mensal**. Dezembro de 2006 – Ano 2 – Nº15. Foz do Iguaçu-PR.
- SOUZA, Edson Belo Clemente de. **Estado: produção da região do Lago de Itaipu – turismo e crise energética**. Presidente Prudente, SP: UNESP, 2002 (Tese de Doutorado).
- VAINER, Carlos B. "Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégias do Planejamento Estratégico Urbano". In ARANTES, Otília. VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp.74-101.

O Plano Diretor: possibilidades e limites da participação popular na estruturação do espaço urbano – A ampliação do aeroporto de Viracopos em Campinas (SP)

Márcio Toledo¹

Resumo

Este artigo busca compreender as formas possíveis da participação da sociedade civil na estruturação do espaço urbano a partir de instrumentos normativos como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. Aqui analisamos o caso da expansão do aeroporto de Viracopos no município de Campinas – SP e suas possíveis consequências para a sociedade e o ambiente, em especial na área de seu entorno que terá alterações na forma de ocupação, com a ampliação da zona do cone de ruídos, implantação de infra-estrutura, buscando entender como e se os moradores estão participando, se puderam e podem interferir nas transformações impostas ao local.

Palavras-chave

Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Viracopos, Campinas, Sociedade Civil Organizada.

Introdução

As transformações no modo de vida urbano colocam uma grande interrogação sobre o futuro das cidades. O processo de urbanização acelerado

¹ Geógrafo, mestre em Geografia pela Unicamp e doutorando do Programa de pós Graduação em Geografia da Unesp/Rio Claro. Correio eletrônico: toledo_mr@yahoo.com.br.

e derivado de interesses do capital internacional suscita ainda muitas questões sobre como o poder público, por meio de suas políticas, aproximará os cidadãos do que Henri Lefebvre (2001) chamou de direito à cidade.

A conquista do direito à cidade tem sido meta e objeto de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais. No Brasil, este debate vem sendo fomentado desde a preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte em 1988. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal colocaram como premissa a função social da Cidade, mas delegaram aos Planos Diretores municipais, sobretudo para cidades com mais de 20 mil habitantes, a aplicação dos seus preceitos (RODRIGUES, 2004, p.89 e 90). A maior parte dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes, entretanto, a maioria da população vive nas cidades com mais de 20 mil. Assim, os direitos assegurados no Plano Diretor atingem a maior parte da população, embora não a maior parte dos municípios, não sendo tão restrito quanto poderia parecer.

Os movimentos sociais organizados atuaram em diversas Conferências da ONU e em alguns debates nacionais e internacionais. Podem ser destacados: a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – 1992), quando foi elaborado o Tratado sobre a Questão Urbana “Por cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos Sustentáveis”; a Conferência sobre os Assentamentos Humanos (Istambul – 1996), quando participaram do reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental da pessoa humana; a Agenda Habitat II que evidencia o Direito à Moradia e também os princípios para evitar despejos forçados; os Fóruns “Social Mundial”, organizados pela sociedade civil internacional, com o tema “Um Outro Mundo é Possível”, quando foi elaborada uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade (RODRIGUES, 2004, p.91).

Em função destas conquistas e atuação permanente dos movimentos sociais, o planejamento urbano tem buscado, cada vez mais, a inserção e participação da sociedade civil organizada no processo de construção social do espaço. Esta participação deve ser uma constante no processo e as decisões e conquistas populares devem ser respeitadas. Para tanto, tem-se criado instrumentos normativos que a efetivem.

A ocupação urbana “desordenada”² e a produção de um espaço urbano segundo interesses privados e corporativos (SANTOS e SILVEIRA, 2001), visando ao lucro e não ao bem-estar do homem, tendem a fragilizar as relações sociais solidárias (de proximidade ou vizinhança) e estabelecer apenas solidariedades organizacionais (para as empresas). O espaço urbano, racionalizado e reticulado para atender interesses de poucos agentes, acaba por ser também um espaço “excludente”. Arriscamos dizer que, assim, se materializa o que Isnard (1982) chamou de espaço alienado, ou seja, os moradores da cidade não a reconhecem já que esta é estruturada pelas vontades de outrem.

Estabelecem-se os conflitos de classe na produção do espaço urbano a partir dos interesses dos diversos agentes produtores do espaço. De um lado os mais abastados que podem construir suas moradias e consumir nos melhores lugares desfrutando de alguns lazeres e, de outro, os que habitam e consomem o que não foi utilizado pelos primeiros.

Entretanto, o planejamento urbano que vem sendo realizado pelo Estado hoje possibilita ao capital privado vantagens na confecção de suas estratégias de atuação. Isenções tributárias, doações de áreas, obras de infraestrutura, mudanças de zoneamento, facilitam a atuação deste na reprodução do espaço nas cidades.

Assistimos, dessa forma, a constituição de um espaço urbano “corporativo”, voltado para os interesses de agentes hegemônicos que atuam em pontos selecionados³ de todo o mundo. No caso analisado neste artigo, o da ampliação do aeroporto de Viracopos, os principais agentes envolvidos são os grandes exportadores de cargas que vêem nesta uma possibilidade de ampliação de seus lucros.

O Aeroporto Internacional de Viracopos foi fundado em outubro de 1960. Está situado a 14 quilômetros do centro do município de Campinas e a 99 quilômetros da capital São Paulo. Seu acesso se dá pelas Rodovias dos Bandeirantes e/ou, Anhangüera que dão acesso à Rodovia Santos Dumont,

² Na verdade uma ordem imposta ao espaço urbano capitalista que, assim como o sistema econômico, é desigual.

³ Não é todo o espaço que interessa, mas sim pontos que possibilitem maiores lucratividade e competitividade.

que faz a ligação direta com o aeroporto. São 80.733 m² de área, uma pista de pousos e decolagens com 3.240 metros de extensão e capacidade operacional para qualquer tipo de aeronave.

As principais rotas de carga de Viracopos são Miami, Memphis, Frankfurt e Caracas, como centros dispersores; Dakar e Ilha do Sal, como pouso técnico para destinos asiáticos e europeus; e Luxemburgo, Buenos Aires, Santiago, México, San Juan, Quito, Bogotá, Lima, Montevidéu e Nova York, como destinos finais de produtos.

As empresas que operam vôos cargueiros são: Absa, Beta, Brasmex, TAM Express, TCB, Varig, Alitalia, Atlas Air, British Airways, Cargo Lux, Cielos Del Peru, Fedex, Gemini Ari, LanChile, Lufthansa, Martinair, Masair, MK Airlines, Polar, Southern Air, UPS, South Florida, American Airlines e Arrow Air.

A ampliação do aeroporto proporcionaria um aumento significativo dos lucros das empresas que ali atuam, mas a contrapartida para o município ainda não é clara. Fala-se em geração de empregos e divisas, mas não há estatísticas que os comprove.

A iniciativa privada tem pressionado o poder público para a rápida e eficaz ampliação, a fim de melhorar a fluidez territorial que servirá de suporte para atividades econômicas mais eficazes (o transporte eficiente das cargas). No entanto, amparada pelo Estatuto da Cidade⁴, a sociedade civil, vê apresentada as possibilidades de impor limites a esta forma de reprodução do espaço urbano. Esclarecemos que o Estatuto normatiza as ações e instrumentaliza a sociedade civil, entretanto, sua eficiência e eficácia ainda têm de ser discutidas e dependerão das ações e dos interesses em jogo no campo político em dado momento. A existência das normas não significa sua efetivação no "cidade real". Antes de analisarmos sua eficácia, é necessário constatar o que acontece na prática e o que não acontece.

Discutiremos neste artigo a ampliação do aeroporto de Viracopos em Campinas e as possibilidades de participação popular no planejamento urbano

⁴ Lei construída com ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana. Em 1988 apresentaram ao Congresso Constituinte a Emenda Popular pela Reforma Urbana que já continha os germes dos Instrumentos do Estatuto (RODRIGUES, 2005).

– na área de ampliação do aeroporto – a partir de instrumentos normativos recentes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da década de 1990 e também seus limites.

Espaço Urbano, Cidade e Planejamento: Definições

O espaço urbano é resultado do processo de urbanização e se caracteriza como modo de vida que atinge tanto áreas rurais quanto urbanas. No período atual, as atividades urbanas extrapolam os limites das cidades, como é possível verificar, em algumas atividades específicas como agronegócio e o turismo.

O urbano deve ser entendido não como uma realidade acabada, mas como um conjunto de possibilidades de transformação territorial, social, política e econômica, uma vez que se trata de um modo de vida do presente (RODRIGUES, 2004b, p. 6).

A cidade pode ser entendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Ela deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, consumo de bens e serviços, não como lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim como interventora em tal na produção (RODRIGUES, 2004b, p. 9 e 10).

O planejamento urbano deve ser implementado mediante a elaboração de instrumentos legais que o normatizem e, sobretudo, mecanismos de inclusão para a participação e intervenção da sociedade civil organizada no processo de reflexão sobre a cidade. Este planejamento municipal deve garantir um processo de permanente discussão e análise das questões urbanas, permitindo assim o envolvimento de seus cidadãos na solução de questões importantes, conforme prevê o Estatuto das Cidades.

Os instrumentos normativos para a participação popular no processo de reestruturação do espaço urbano no Brasil estão apontados desde a Constituição de 1988. A regulamentação do Estatuto da Cidade na década de 2000 permite pensar, de forma efetiva, nesta participação. Cabe também pensar nos limites impostos a ela no atual período, onde a balança da regulação do território, assentada no tripé Estado, Mercado e Sociedade

Márcio Toledo

Civil organizada, tende em favor do mercado (ANTAS JÚNIOR, 2001). Isso significa que interesses de alguns agentes hegemônicos muitas vezes tem prevalecido sobre os demais no momento do planejamento e da execução de mudanças no espaço urbano.

O Plano Integrado de Desenvolvimento de Campinas: Breves Notas

Na atual gestão de governo de Campinas (2005-2008) está sendo desenvolvido o “Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável de Campinas” que busca promover o crescimento econômico municipal. O chamado “Campinas 2020” estrutura-se em quatro grandes eixos de crescimento da cidade: o entorno do Aeroporto de Viracopos, o pólo tecnológico, a revitalização urbana e ampliação do Centro e a preservação do patrimônio histórico e ambiental.

A partir destes macroeixos devem ser desenvolvidas as políticas de crescimento urbano do município. O primeiro eixo é o do entorno do aeroporto Internacional de Viracopos. O poder público municipal pretende, a longo prazo, estruturar um aeroporto industrial, um sistema bimodal de transporte (avião e trem) e permitir a implantação de empresas de alto valor agregado, ou seja, viabilizar o território para um uso corporativo, onde a população campineira pouco ou nada aparece. O planejamento para o eixo de expansão é estritamente econômico.

A ampliação do aeroporto de Viracopos é de responsabilidade da Infraero (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária) que orienta as diversas fases das obras de expansão. As ações que se concretizam no local, portanto, são promovidas pelos Governos do Estado de São Paulo e Governo Federal apoiados pelo governo municipal que possui, inclusive, um planejamento específico para o desenvolvimento deste setor da cidade.

O segundo eixo é o tecnológico, centrado no pólo Ciatec 2 (Cia. Desenvolvimento do Pólo de Alta Tecnologia de Campinas), com suas empresas e sua inter-relação com o setor acadêmico e de pesquisa. Esse eixo pretende estar em consonância com os planos estadual, de parques tecnológicos, e federal, de inovação tecnológica. Afinal, para a efetivação de um parque industrial é necessário mão-de-obra qualificada e, no caso em

estudo, o Estado aparece como o impulsionador desta qualificação para atender as necessidades das grandes empresas instaladas no município de Campinas. Pode-se afirmar que as ações da prefeitura visam consolidar o que Milton Santos (1996) denominou de “espaço nacional da economia internacional”, ou seja, o poder público atua no sentido de facilitar as ações da iniciativa privada (empresas internacionais) em seu território, sem exigir delas qualquer contrapartida. A atuação deste capital em pontos selecionados do território brasileiro é uma das características do período atual da globalização.

Um terceiro eixo visa à revitalização e ampliação do Centro, levando em conta o uso do subsolo para facilitar o acesso. É preciso considerar ainda o eixo ferroviário, com projetos para eliminar as barreiras que a ferrovia representa entre o Centro e a Vila e Parque Industrial. A prefeitura do município espera que com a quebra desta barreira, o que deve se dar juntamente com a implantação do terminal rodoviário e o terminal metropolitano, haja uma expansão do Centro. Como a fluidez – material e imaterial⁵ – é uma das principais características do período atual, o técnico-científico-informacional (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.261), o poder público cumpre o papel de reestruturar o meio urbano para que a circulação de produtos e mercadorias seja mais veloz e eficiente para o mercado - permitindo que o território municipal seja usado de forma corporativa. Desta forma, ao contrário do que nos faz crer a psicosfera (SANTOS, 1996. p.204) de que o Estado torna-se mínimo no atual período, vemos um Estado fortemente atuante como regulador e legitimador das ações que favorecem um uso privado e excludente de porções do território nacional.

Um quarto eixo trata da preservação do patrimônio histórico por meio da revitalização⁶ das praças e a implantação de parques. Trata-se de um embelezamento da cidade e uma fetichização do lugar, a partir da criação de

⁵ “Uma das características do presente período histórico é, em toda parte, a necessidade de criar condições para a maior circulação dos homens, dos produtos, das mercadorias, do dinheiro, da informação, das ordens, etc.” Santos e Silveira, 2001, p.261.

⁶ Fala-se em revitalizar como se nos locais não houvesse vida. Esses projetos pretendem embelezar a cidade, esconder as mazelas da população e tornar o meio urbano um lugar passível de ser consumido.

cenários urbanos homogêneos e pastichizados, a fim de que estes espaços possam ser consumidos como mercadoria turística. A preservação do patrimônio histórico-cultural é sim de suma importância, desde que seja feita pensando em quem reside no lugar e não em quem deseja consumi-lo apenas, ou seja, desde que se promova um reconhecimento e valorização dos aspectos sócio-culturais e históricos que compõem a memória e a identidade local, sem inventar tradições que visam criar uma imagem atrativa do lugar, e sem expulsar a população do seu local de origem. Este “Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável”, de acordo com a atual gestão, foi aproveitado na revisão do Plano Diretor de Campinas em 2006.

O Plano Diretor de Campinas: algumas considerações

O Plano Diretor é o principal instrumento governamental de planejamento e gestão municipal, abrangendo de maneira integrada as áreas físico-territorial, sócio-cultural, político-administrativa e econômica do município. Ele pretende atender as necessidades básicas da população, principalmente no que se refere à educação, saúde, saneamento básico, transporte, moradia, lazer e empregos. A existência do Plano Diretor tornou-se exigência constitucional para cidades com mais de vinte mil habitantes a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 182).

O Estatuto permite expor conflitos relacionados ao planejamento, apropriação, propriedade, gestão e uso do solo nas áreas urbanas e, por si só, *“não resolve, nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra”* mostrando que a sociedade é desigualmente constituída e reconhece ainda o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes. Demonstra ainda que *“a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades”* (RODRIGUES, 2005, p.11 e 12).

Para Arlete M. Rodrigues (2005, p. 93), o Estatuto, reafirma a propriedade privada/individual, mas impõe limites à especulação, na tentativa de reconhecer a cidade como produção coletiva e, embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e gestão urbana, ainda

predomina o planejamento estático, setorial, burocratizado. Ele inova quando reconhece a cidade real⁷ e a necessidade de legalizar e legitimar as áreas ocupadas por moradia, além de estabelecer novos critérios para parcelamento do solo, incluindo a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, apresentado como propulsor de gestão coletiva. Mantêm-se, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana (edificadas ou não), a renda individual obtida na produção social da cidade (RODRIGUES, 2005, p.93).

Aqui, tentamos traçar uma perspectiva de como este instrumento normativo tem sido utilizado no município de Campinas – especificamente na área do entorno do aeroporto de Viracopos – para isso, analisando o processo de expansão de grandes sistemas de arquitetura e engenharia. Em seu plano inicial, havia o intento de remover mais de doze mil famílias que em conjunto com o poder público local, acabaram por conquistar o direito de permanência e forçar a alteração daquele plano inicial; uma vez que, como afirmamos anteriormente, o Estatuto da Cidade reconhece como legítimas as áreas ocupadas.

O departamento de Justiça de Campinas solicitou que, antes da execução das obras no novo local, seja feito um Relatório de Impactos Ambientais (EIA) e também de meio ambiente (RIMA)⁸. Tais estudos de impactos servem apenas para desviar a atenção do principal foco que é o conflito social que se instaura em situações como a da ampliação do aeroporto. Esses estudos, na prática, não servem para solucionar as questões – nem da sociedade e nem do ambiente – mas são as únicas formas de forçar a iniciativa privada e, em alguns casos o poder público, a minimizar alguns dos chamados impactos decorrentes dos grandes objetos técnicos que são instalados no território nacional.

⁷ “A cidade real, nas grandes aglomerações urbanas, deixa de ser ficção com o reconhecimento da legitimidade da ocupação de terras para moradia, a possibilidade de legalização jurídica das áreas/imóveis ocupados com a finalidade de morar” (RODRIGUES, 2005, p.105).

⁸ O EIA – Estudo de Impacto Ambiental – é responsável pelos estudos técnicos de uma obra. Toda obra que utilize recursos naturais ou que ameace a degradação do meio ambiente deve ter um estudo prévio. Uma equipe multidisciplinar é responsável pela elaboração do EIA. Já o RIMA – Relatório de Impacto do Meio Ambiente deve

Márcio Toledo

O Plano Diretor de Campinas (Lei Complementar n° 02 de 26 de junho de 1991) e a Lei Orgânica do Município institucionalizam “os princípios que devem reger o desenvolvimento do município” e introduzem um conjunto de instrumentos urbanísticos, como o solo criado, o imposto progressivo sobre vazios urbanos e as operações interligadas, previstos no Estatuto da Cidade.

De acordo com o Artigo 4° do Plano, ele deve promover o “desenvolvimento equilibrado do território, balizado por critérios de crescimento conformes à sustentabilidade ambiental, disponibilidade e viabilidade de adequação do sistema de infra-estruturas e equipamentos e às necessidades de abastecimento e bem-estar da população”; além de apontar a participação dos cidadãos, representados pelas entidades em que se encontram vinculados, na gestão do desenvolvimento urbano do município, notadamente nos processos de planejamento, gestão e fiscalização de sua execução, reiterando, desta maneira, os princípios contidos no Estatuto da Cidade.

No caso da expansão do aeroporto, foram realizadas reuniões com a população vizinha a Viracopos (Jardim Campo Belo I e II, Jardim Fernanda, Cidade Singer, Campituba e Jardim Itaguaçu) para tratar da desapropriação e realocação das famílias residentes. Nessas reuniões, segundo a COHAB (2007), esteve presente o secretário de habitação da gestão 2005-2008 do município. Além da remoção, foi tratada também a questão da regularização⁹ dos moradores que permaneceriam no local. Não por acaso, estas regiões do entorno são as que apresentam falta rede de esgoto, iluminação, asfalto e más condições de transporte, segundo um mapa da exclusão social de Campinas elaborado entre 2002 e 2003 na gestão do Partido dos Trabalhadores (CORREIO POPULAR, 03/06/2005).

Além disso, a presidência da Câmara Municipal de Campinas exigiu o licenciamento ambiental das obras de ampliação do Aeroporto Internacional

conter mapas, quadros, tabelas explicativas, ou seja, recursos que facilitem a sua compreensão. O fato de esses estudos serem feitos por grandes empresas tem levantado polêmicas e desconfianças, pela dificuldade de se produzir um estudo e laudos isentos de interesse.

⁹ Prevista no Estatuto da Cidade.

de Viracopos. Em reunião realizada em 16 de março de 2005, houve um debate desta questão com a Infraero, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a Prefeitura de Campinas, os representantes da sociedade civil organizada e os parlamentares locais, estaduais e federais afim de buscar estratégias que pudessem agilizar o processo de licenciamento.

A remoção das famílias e a falta de licença ambiental acabaram por forçar uma reorientação do Plano Diretor do Aeroporto que deverá então crescer em direção a algumas áreas de Cerrado e de propriedades rurais. Evidentemente as áreas agricultáveis deixarão de ser férteis e grandes porções do Cerrado serão desmatadas e ocupadas pelo aeroporto.

O aeroporto de Viracopos, além de estar contemplado no eixo 1 do Plano Diretor de Campinas, apresenta um Plano Diretor próprio, desenvolvido pela Infraero. O plano apresenta diversas etapas de crescimento e prevê ser um dos maiores aeroportos de cargas da América Latina. As empresas e a prefeitura de Campinas atuam, por meio muitas vezes de parcerias, no sentido da execução do plano, afim e trazer benefícios econômicos ao município. Mas que benefícios essa expansão traz ao município e para a população de Campinas?

O Aeroporto de Viracopos: expansão a serviço de quem?

O Plano Diretor de Viracopos é o conjunto de diretrizes, formulado pela Infraero, que orienta as diversas fases de expansão do Aeroporto. Algumas das obras previstas já concluídas são: um novo terminal de exportação, com 5.500 metros quadrados, e a primeira etapa de um novo terminal de passageiros, que ao final terá aumentada sua capacidade para atender 2 milhões de passageiros/ano, contra os 600 mil do terminal antigo. O viés econômico desta ampliação fica explícito na prioridade do crescimento do setor de transporte de cargas. O deslocamento das mercadorias é o mais importante. Além disso, um novo sistema viário, com 13 km de extensão, está em conclusão e prevê melhorar o atendimento às áreas de carga e apoio e interligar setores em construção como um novo armazém de cargas perigosas, uma nova subestação de energia elétrica e, portanto, de uso de

Márcio Toledo

água ou de outra fonte – uma estação de tratamento de água, uma estação de tratamento de esgoto e uma estação de tratamento de resíduos, no centro de manutenção/engenharia. Estes empreendimentos forçarão o Estado a equipar o local com infra-estrutura que será utilizada por empresas privadas, o destino dos resíduos, por exemplo, nem consta do Plano de aeroporto.

Na primeira fase de execução do plano de expansão do Aeroporto, que compreendeu o período de 1995 a 2002, os investimentos feitos pela Infraero foram de R\$87 milhões em obras de readequação e modernização do Aeroporto de Viracopos. Na segunda etapa, de 2003 a 2007, há previsão de gastos da ordem de R\$201 milhões em obras. A infra-estrutura pretende possibilitar às empresas aéreas a ampliação de suas rotas a partir de Viracopos, atualmente concentrada nos aeroportos de Guarulhos e Congonhas.

A ampliação projetada e já executada envolveu um aumento significativo da extensão territorial da área do aeroporto - a área do terminal já foi triplicada de 11 mil m² para 30 mil m² (o que pode significar perda de área para o município – agricultura, ou área urbana, provocar um aumento da impermeabilização, do consumo de água e energia, entre outros).

No Plano Diretor original, o vertiginoso crescimento do aeroporto implicaria a retirada de pelo menos 4,7 mil famílias que vivem em 12 bairros possivelmente desapropriados para a expansão de Viracopos. Ao longo da nova pista a ser construída, deveriam ainda ser reservados espaços para a construção de novos terminais e galpões de cargas. De acordo com a Infraero, a ocupação desses espaços dependeria da demanda do mercado. Inicialmente a previsão de gastos com a desapropriação era de R\$58 milhões para remover as 16 mil pessoas residentes nos bairros do entorno do aeroporto. No início de 2006, a prefeitura de Campinas declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área de 9 km contígua ao Aeroporto (pertencente ao município), sem consulta aos munícipes. A prefeitura arca com o ônus, perde território e deve ainda alocar as famílias. A ampliação do Aeroporto provocaria perda de extensão territorial do Município e conseqüentemente uma perda das áreas para aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade (RODRIGUES, 2005, p. 101 e 102).

A falta do EIA-Rima e do EIV causaram conflitos entre a secretária de justiça de Campinas e a prefeitura municipal e os responsáveis pela ampliação

do aeroporto. O impasse se deu em função das exigências contidas no Estatuto da Cidade e também devido à pressão da população residente nos bairros que seriam desapropriados em função da grande insegurança e incerteza em relação à desapropriação e a realocação¹⁰.

Assim, ainda em 2006, o governo federal e a prefeitura anunciaram uma revisão no Plano Diretor de expansão do aeroporto para evitar a desapropriação das 16 mil pessoas¹¹ que ali viviam. O novo plano apresentado prevê que a ampliação deva ser realizada em uma área oposta a que estava prevista anteriormente. A nova área é composta por propriedades rurais e áreas remanescentes de cerrado.

Por determinação do poder judicial de Campinas (SP) em fevereiro de 2006, a Infraero e a Prefeitura de Campinas tiveram que responder a uma exigência do Ministério Público para realização de um estudo de impacto ambiental também nesta nova área onde deve ser feita a expansão do aeroporto internacional de Viracopos. O ministério, no entanto, ainda não se pronunciou sobre a necessidade de um EIV. Para que o EIV seja realizado é necessário haver uma lei específica – elaborada pelo poder executivo municipal.

De acordo com a afirmação de Rodrigues (2005, p. 99 e 100), quando tratou da ampliação do aeroporto de Guarulhos, *“a ampliação do Aeroporto provocará perda de extensão territorial do Município e conseqüentemente perde áreas para aplicar os Instrumentos do Estatuto, aumentará o déficit habitacional”*. Pode-se dizer o mesmo ao tratar de Viracopos. Além disso, a autora destaca que *“o planejamento setorial não considera a reprodução da vida e o espaço”*, enfatizando que está desvinculado do novo paradigma sobre o urbano e mostrando a permanência do paradigma de um planejamento que atenta apenas aos interesses específicos.

¹⁰ No Brasil não é incomum o deslocamento dos residentes para áreas extremamente distantes das que habitam. É um processo de remoção que sempre esteve presente em diferentes pontos do país e que as lutas dos movimentos sociais sempre tentaram impedir.

¹¹ Aqui se fazem presentes com força os movimentos sociais de moradores junto ao poder público para a não desapropriação de áreas residenciais.

A forma de planejamento utilizada para a ampliação do aeroporto demonstra a importância de compreender a dimensão territorial e as dificuldades e contradições para a aplicação do Estatuto da Cidade, os percalços para que a função social da propriedade e da cidade se concretizem (RODRIGUES, 2005). Essa forma de planejamento faz saltar aos olhos a dificuldade em conciliar os interesses do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. As normativas do Estatuto da Cidade existem, mas na prática nem sempre se conseguem uma convivência pacífica e igualitária. Como sempre, os interesses do mercado ou dos que detêm o poder econômico prevalecem. Hoje, mais do que nunca, isso se evidencia.

O Estado e a iniciativa privada parecem caminhar em consonância, já que o primeiro está muitas vezes a serviço do segundo em nome do aclamado “desenvolvimento”¹² a qualquer custo; para a sociedade civil percalços para ver seus objetivos atingidos são maiores e ver atendidas suas reivindicações uma luta constante.

Assistimos assim a consolidação de um território corporativo e de uso seletivo. São poucos os agentes que podem usufruir as supostas benesses trazidas pela ampliação de Viracopos. O Estado, em todas as suas instâncias, cumpre o papel de regulador e legitimador das ações que facilitam as ações das empresas que transportarão suas cargas a partir do aeroporto.

Vemos assim que a “possibilidade de intervenção nas áreas urbanas, não corresponde, necessariamente, com outras formas de “planejamento” de atividades econômicas que definem as suas estratégias pelo econômico/financeiro” (RODRIGUES, 2005, p. 97), prevalecendo, neste caso, o que poderíamos chamar de um “uso corporativo do território” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 295).

Entretanto, no caso do aeroporto, podemos observar também, que a participação da sociedade civil, amparada pelo sistema judiciário de Campinas, teve um peso relevante, induzindo, inclusive, a reestruturação no plano diretor do aeroporto já instituído. Dessa forma, as desapropriações não devem mais ocorrer e a permanência nos locais de habitação estão quase garantidas. A legitimação das ocupações previstas no Estatuto das Cidades acabou por

¹² Celso Furtado (2000) nos alerta para a falácia do desenvolvimento. O crescimento seria para a nação? Tornar-se-ão todos ricos como os países “desenvolvidos”?

garantir a permanência dos moradores no local, apesar de não garantir melhorias nas condições de vida e no acesso aos serviços de saneamento básico ao qual também reclamam.

A forma de planejamento utilizada para a ampliação do aeroporto de Viracopos demonstra a importância de compreender as contradições e os limites para a aplicação do Estatuto da Cidade e evidencia as dificuldades para que a função social da propriedade e da cidade seja concretizada (RODRIGUES, 2005, p. 101 e 102).

Considerações Finais

O Estatuto das Cidades é resultado da participação dos movimentos sociais e é importante por ser o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada.

Arlete Rodrigues (2005, p. 95), alerta que *“o Estatuto contém, de modo geral, germes da utopia do Direito à Cidade, mas o planejamento que compreende a complexidade da vida nas e das cidades é uma virtualidade. Mas qual utopia não é virtual”? E pondera ainda “se a Utopia é a exploração de novas possibilidades, se apenas algumas das idéias utópicas podem ser realizadas, se o que é importante na Utopia é a virtualidade que a torna possível, então podemos considerar que o Estatuto tem virtualidades para a conquista do Direito à Cidade no âmbito do uso do solo urbano, não extrapolável para outras dimensões da vida urbana”.*

Mais do que nunca, as cidades brasileiras estão desafiadas a “congregar” a gestão urbana com a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. A Agenda 21 e a Agenda HABITAT, plataformas internacionais resultantes da Conferência Internacional sobre meio ambiente (ECO 92) e da Conferência Internacional sobre assentamentos humanos (Istambul, 1996), podem ser encaradas como complementares e as cidades compreendidas como arenas privilegiadas de sua implementação. A empreitada de planejar a cidade passaria a ser então uma função pública a ser compartilhada entre o Estado e a sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela “sustentabilidade” dos processos urbanos. A gestão democrática é o

método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana. Os eventuais conflitos decorrentes de sua interpretação poderão ser equacionados através de processos inclusivos e democráticos de governança urbana.

Isso tudo é muito novo para as cidades brasileiras, espaços que – vistos como mercados e oportunidades de negócio pelos donos do capital imobiliário – nunca foram geridos pelo conjunto de seus cidadãos e sociedade civil organizada. O desafio envolve dimensões jurídicas, sociais, políticas e culturais. Esta pode ser a oportunidade de transformar uma forma de gestão secularmente construída que não foi capaz de colocar os direitos do cidadão no centro da agenda e das preocupações governamentais.

No caso do aeroporto de Viracopos, a participação da sociedade civil na mudança do plano diretor do aeroporto aponta as possibilidades de uma nova forma de gestão do território. Desta forma, podemos afirmar que os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, são um forte instrumento de negociação que permite que a sociedade civil participe mais ativamente no processo de reprodução do espaço urbano. Existem limitações? É claro! E não são poucas. Como adverte Santos (2000), vivemos o período da política das empresas ou para as empresas, mas as ferramentas estão dadas e assim, novas possibilidades podem despontar no horizonte da construção de um território mais cidadão.

É nítido que o problema urbano está relacionado ao uso efetivo da terra e de organização do espaço urbano. O Estatuto respalda constitucionalmente a função social da cidade, mas falta definir melhor o que isto significa para cada município, para que eles se tornem alternativas concretas de futuro para as novas gerações. Este instrumento normativo que surge com a redemocratização do Estado brasileiro ainda é mais palpável na teoria do que aplicado à realidade. Não são poucos os casos em que a sociedade é esquecida em detrimento dos interesses do capital, aliás, estes são a maioria. Mas o Estatuto cumpre o papel de trazer de volta a utopia de um espaço urbano mais democrático.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, B. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas**. 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, Canela, de 29 a 31 de agosto, 2001.

- ANTAS JÚNIOR, Ricardo M. **Espaço geográfico – fonte material e não formal do direito**. 2001. 215f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- COHAB – Companhia de Habitação Popular. Secretário de Habitação representa prefeito em reunião na região de Viracopos. **Notícias COHAB**. Disponível em: <<http://www.cohabcp.com.br/noticias/virasec.html>>. Acesso em: 12/12/2006.
- CORREIO POPULAR (Campinas). REGIÃO CENTRAL FORMA A ILHA DA RIQUEZA EM CAMPINAS. **Correio Popular**, Campinas, p. 2-2, 06 jun. 2005.
- CORREIO POPULAR (Campinas). **Câmara convoca reunião sobre licença ambiental**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/canal_aberto/clipping/marco2005/clipping050306_correipop.html> Acesso em: 19 dez. 2006.
- COSTA, Maria Tereza. **Campinas terá plano para 15 anos**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/canal_aberto/clipping/fevereiro2006/clipping060213_correipop.html>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- ESTATUDO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2002. Instituto Polis, CEF, Câmara Dep. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, SEDU/PR, Brasília, 2002.
- FOLHA ON LINE. **Aeroporto de Viracopos inaugura ampliação em terminal**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u113838.shtml>>. Acesso em: 15 dez. 2006.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra (Col. Leitura), 4ª ed., 2005.
- HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. 135 p.
- HARVEY, David. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p.
- INFRAEROa. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária. **Infraero esclarece expansão do Aeroporto de Viracopos em audiência pública**. Disponível em: <http://licitacao.infraero.gov.br/impr_noti_prev.php?ni=2811&menuid=impr&PHPSESSID=8c530bdc6441197cefbca5adbc230077>. Acesso em: 08 de jan. 2007.
- INFRAEROb. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária. **Plano Diretor de Viracopos**. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/link_gera.php?lgi=82&menuid=aero>. Acesso em: 20 dez. de 2006.

- ISNARD, Hildebert. **O Espaço Geográfico**. Coimbra: Almedina, 1982. 257p.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178p.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 145p.
- LOJKINE, Jean. "O papel do Estado na Urbanização Capitalista". In: FORTI, Reginaldo (org.) **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979. p.15-51.
- NOBRE, M. & AMAZONAS, M. C. (orgs.) **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. **Plano Diretor do Município de Campinas**. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, 2003.
- PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. **Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- RODRIGUES, A. M. **Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade**. Revista Cidades – Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente, vol. 2, n. 3, p. 89-110, 2005.
- RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade**. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrôpoles, Rio de Janeiro, n. 12, p. 9-26, 2004a.
- RODRIGUES, A. Nota técnica II – sobre o conceito/definição de Cidade. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, Brasília, Projeto de Execução Nacional, p.1-43, 2004b.
- RODRIGUES, A. Nota técnica II – sobre o conceito/definição de Cidade. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, Brasília, Projeto de Execução Nacional, p.1-43, 2004b.
- SANTOS, L. Garcia. **Politizar as novas tecnologias: O impacto sócio-técnico da informação digital e genética**. São Paulo: Editora 34, 2003. 320p.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Ed. Hucitec, 3ª ed., 1997. 190p.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. 174p.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 474p.
- SIMIONATO, Maurício. **Justiça quer estudo ambiental sobre a expansão de viracopos**. Folha de São Paulo: Caderno Cotidiano, São Paulo, 10 fev. 2006.

O Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto e o Estatuto da Cidade: contribuição para a discussão sobre a forma como a atividade turística é vista pelo poder público

Antonio Aparecido de Souza¹

Resumo

O texto a seguir analisa o Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto (PDTRP) e a forma como o conteúdo do mesmo não se articula com os elementos que são destacados como diretrizes no Estatuto da Cidade e, especialmente no que diz respeito aos instrumentos da política urbana, previstos neste último. Assim, por consequência, o PDTRP não converge para as recomendações presentes no Artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, que norteiam o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória N° 2.220, no sentido de buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo que seus habitantes desfrutem de bem-estar. Como um dos exemplos pode-se tomar a legislação municipal sobre tombamento – importante instrumento do Estatuto da Cidade – que não contempla o que é recomendado na Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001, ou seja, o Estatuto da Cidade.

Introdução

A elaboração, nos municípios brasileiros, de seus respectivos planejamentos para o desenvolvimento da atividade turística, por intermédio

¹ Antonio Aparecido de Souza é doutorando no programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas. É docente no Centro Universitário Barão de Mauá de Ribeirão Preto, no curso de Turismo.

de seus gestores ou seus prepostos, tem se mostrado cada vez mais importante, segundo o entendimento do poder público e também por significativa parcela de suas respectivas populações, consolidando-se como uma das possíveis alternativas² estratégicas para superar condições limitadas ou de modesto desenvolvimento econômico³. Assim, em grande parte dos municípios brasileiros, considerados de interesse turístico – de modo efetivo ou potencialmente, segundo diagnóstico do PNMT atualizado em 2002 pela EMBRATUR⁴ – passou a ser defendida, como decorrência de ações dos vários segmentos da sociedade, inclusive dos que foram apontados anteriormente, a tese de que o turismo pode se mostrar efetivo para superar o crescimento baixo de suas respectivas economias. Esta avaliação, no entanto, não corresponde àquilo que vem ocorrendo nos locais onde tem acontecido o incremento da atividade turística, uma vez que uma pequena parcela das populações tem obtido benefícios em detrimento da maior parte dos moradores locais. Como agravante a introdução do turismo vem ocorrendo

² A OMT, considera o turismo um poderoso instrumento de desenvolvimento e com este discurso oculta os seus principais efeitos/problemas. Um exemplo deste discurso pode ser observado nas seguintes afirmativas. “ O segmento de viagens e turismo reúne um grupo de atividades econômicas que, combinadas, formam o maior setor do mundo, gerador número um de empregos, constituindo-se numa das maiores exportações mundiais e sendo o principal estímulo ao crescimento e ao desenvolvimento (...) O segmento de viagens e turismo, no entanto, faz muito mais do que alavancar economias e proporcionar oportunidades de emprego. (...) O turismo tem ajudado a reavivar as artes e o artesanato de algumas comunidades receptoras, criando uma demanda para núcleos teatrais e produtos artesanais. (...) Entre os muitos argumentos a favor do turismo, acredita-se que ele pode atenuar tensões políticas e, de fato, agir como um catalisador, para a paz mundial.” (OMT, 2003)

³ A *ideologia do desenvolvimento*, que considera o desenvolvimento econômico como sendo desenvolvimento em si aparece em SOUZA, no artigo Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local?, O autor distingue e detalhada tendo como objetivo refutar esta abordagem, tratando-a como equivocada, embora admita que a mesma esteja presente em grande parte da bibliografia disponível sobre as possibilidades do turismo.

⁴ PNMT – Plano Nacional de Municipalização do turismo – REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo – Instituto Brasileiro de Turismo. Deliberação Normativa Nº 432, de 28 de novembro de 2002. Brasília. MINTUR / EMBRATUR. 2002.

sem que se considerem também as especificidades locais de cada um desses municípios⁵.

No município de Ribeirão Preto esta perspectiva de entendimento da atividade turística, em certa medida avançou, primeiramente com a criação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)⁶ e posteriormente, por intermédio da elaboração do Plano Diretor de Turismo do município de Ribeirão Preto, no ano de 2003⁷. Este documento, criado ao nível do município, deveria estar em consonância, especialmente no que diz respeito à cidade, com o que prevê o Estatuto da Cidade, lei criada ao nível federal para regulamentar os artigos 182 e 183 da constituição da República Federativa do Brasil, mas isto, de fato, não ocorreu.

Tendo como referência os documentos citados anteriormente, o texto doravante apresentado, analisará a forma como os mesmos se articulam ou não, uma vez que o planejamento turístico no município de Ribeirão Preto está diretamente vinculado ao desenvolvimento da cidade⁸ e as formas de organização do urbano⁹.

⁵ Este assunto foi abordado com clareza e objetividade, tomando como exemplo o litoral do estado da Bahia, por RODRIGUES, N & CAROSO, C no artigo Quando os turistas chegaram publicado nos Anais da XXII Reunião Brasileira de Antropologia, Brasília, julho de 2000. Fórum de Pesquisa: "Antropologia e Turismo". Edição Eletrônica, CD-Rom da 22ª RBA – Associação Brasileira de Antropologia.

⁶ Ribeirão Preto. LEI 8907, de 02.06.2000. Ribeirão Preto. Câmara Municipal de Ribeirão Preto. 2002

⁷ Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Ambiental da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto contrata os serviços de uma empresa de consultoria para que a mesma produzi-se o PLANO DIRETOR DE TURISMO RIBEIRÃO PRETO entregue em 2003 à administração municipal.

⁸ RODRIGUES, A. M. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério das Cidades. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – UNDP – NPPP. NOTA TÉCNICA II SOBRE CONCEITO / DEFINIÇÃO DE CIDADE. BRASÍLIA. 2004. "As cidades são sedes político-administrativas dos Municípios. Podemos defini-las "como sendo a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas o lugar sensível mas também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento que determina cidade e o urbano" (Lefebvre, 1969:56).

⁹ Ainda segundo Rodrigues "O urbano, resultado do processo de urbanização, caracteriza-se como modo de vida que atinge tanto as áreas rurais como as urbanas.

Para que seja possível refletir sobre esta articulação entre o nível municipal e federal, tornar-se-á necessário, primeiramente, analisar os artigos destacados, assim como os instrumentos que os regulamentam, no caso, a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana – e a Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 – dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do artigo 183 da Constituição e que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

As diretrizes do Estatuto da Cidade

Na Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 182 e 183¹⁰, é possível observar como se apresenta a questão da cidade e do urbano, denotando preocupação com o bem estar das pessoas, prioritariamente. A

Assim em que pese que uma parte da população brasileira exerce atividades primárias, o Brasil é um país urbano, pois as atividades rurais vinculam-se com indústrias, comércio e serviços. As atividades urbanas extrapolam os limites das cidades, como é possível verificar, em especial, no agro-negócio e nas atividades turísticas”. [...] “O urbano deve ser entendido não como uma realidade acabada mas como um horizonte de transformações territoriais, sociais, políticas e econômicas, considerando que se trata de um modo de vida da atualidade. A cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, consumo de bens e serviços.” [...] “Urbano refere-se ao processo de urbanização que diz respeito à sociedade brasileira. Áreas urbanas são as delimitações de parcelamento e uso do solo nas cidades. Utiliza-se conceito para o Urbano. Mas também é necessário considerar que urbano também é utilizado como correlato de cidade, guardadas as diferenças entre conceito e definição”.

¹⁰ Na Constituição da República aparece o seguinte:

Capítulo II - Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Lei maior do país, no entanto, não garantiu a regulamentação imediata desta preocupação que só se efetivou como documento, a partir da votação e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Este documento, por sua vez, apresenta as diretrizes e instrumentos da política urbana, que se efetivarão a partir da elaboração, votação e aplicação do Plano Diretor Municipal – um dos instrumentos presentes na Lei 10.257, nos municípios brasileiros. Assim, a partir destes dados, é possível entender que tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade se considera que o poder público deve se encarregar de garantir e ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes, pois o fenômeno de urbanização agravou o histórico quadro de exclusão social, marginalização e violência, do país.

No Brasil a discussão sobre as cidades, e como viver nas mesmas, ganha mais importância, já que no país, nas quatro décadas finais do século

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

passado, se concentrou mais de 80% de sua população nos espaços urbanos dos municípios, muitas vezes, inclusive, em situações precárias de habitabilidade. A organização do território nacional, a partir dos interesses do capitalismo internacional, compeliu grandes contingentes populacionais para as cidades, que por sua vez são carentes de condições físicas para assimilar esta transferência. Trata-se de um produto coletivo que deve ser analisado a partir de sua complexidade inerente, como esclarece Rodrigues (2004)¹¹.

Um dos instrumentos básicos para viabilizar o desenvolvimento, de sorte que possa acompanhar esta transferência populacional tentando contrapor esta determinação, passa a ser o PPP (Plano Diretor Participativo), obrigatório nos municípios com população superior a 20.000 habitantes. O Plano Diretor deve orientar as políticas ao nível do município, para que, especialmente, as propriedades urbanas cumpram sua função social, devendo estar expresso de maneira clara nos respectivos planos diretores dos municípios. É importante destacar que o critério populacional exclui boa parte da população do país do processo de planejamento e da possibilidade de construir a utopia do direito à cidade (RODRIGUES, 2004, p 17). Assim, a população se vê alijada do que deveria ocorrer ou fora do processo de construção coletiva que entende a cidade segundo o que considera Robertson (In RYBCZYNSKI, 1996) ou seja, que as mesmas são, em primeiro lugar, uma ode à casa ou, uma grande homenagem ao local de morada das pessoas, em última instância, aos seus moradores.

O texto constitucional, bem como o estatuto em si, apresentam a possibilidade de aplicação, entre outros instrumentos, da usucapião urbana, possibilitando a regularização de favelas, vilas, invasões e loteamentos considerados clandestinos, presentes principalmente, mas não exclusivamente, em cidades médias e grandes, podendo contribuir para melhorar as condições de habitabilidade das populações destes locais. Em resumo, o Estatuto da Cidade deve, se efetivamente utilizado, garantir que

¹¹ RODRIGUES considera que “A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades.”

a cidade cumpra sua função social e que o interesse coletivo prevaleça sobre o uso da propriedade individual possibilitando assim que se racionalize a ocupação da terra¹² nos espaços urbanos.

Partindo do princípio de que esta ocupação se referencia, como já dito, nos interesses coletivos, que podem ser interpretados como valor de uso e não como valor de troca – este último, perspectiva capitalista dos especuladores no urbano – deve-se garantir o direito de participação de forma ampla e igualitária em todas as decisões que tratem do interesse público garantindo desta forma a justa distribuição dos benefícios obtidos e também dos ônus decorrentes do processo de urbanização em curso na cidade que, no caso destes últimos em geral, acabam sendo quase que totalmente de “responsabilidade” dos mais pobres (HARVEY, 1980: 59)¹³.

¹² IBGE. Manual Técnico de Uso da Terra. [Coordenadora Helge Henriette Sokolonski]. Rio de Janeiro. IBGE. Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. 1999. “*Considera-se neste trabalho o termo terra conforme a definição dada pela FAO em 1976, onde diz ser ela o “segmento da superfície do globo terrestre definido no espaço e reconhecido em função de características e propriedades compreendidas pelos atributos da biosfera, que sejam razoavelmente estáveis ou ciclicamente previsíveis, incluindo aquelas de atmosfera, solo, substrato geológico, hidrologia e resultado da atividade do homem”.*

Observa-se, por esta definição que a terra inclui, entre suas características, não apenas o solo, mas também outros atributos físicos, como o relevo, vegetação, suprimento de água (clima), etc.

O sistema de Classificação de Uso Atual da Terra leva em conta o tipo de Uso da Terra na data do mapeamento, o manejo empregado e a estrutura de produção, (relações sociais de produção) procurando com isso caracterizar da melhor maneira possível as classes de uso definidas.”

¹³ HARVEY no texto A Justiça Social e a Cidade afirma que [...] Por esta razão, o modo pelo qual a forma espacial de um sistema urbano muda, será parcialmente função do modo pelo qual os grupos de forma, e relacionam-se com os outros e desenvolvem uma ação coletiva em direção às disposições das várias fontes de exteriorização, que afetarão sua renda real. É, neste sentido, que o processo político no sistema urbano pode ser visto como uma maneira de expandir benefícios e externos e alocar custos externos. Dessa maneira, um grupo poderoso pode estar em condições de obter vantagens em renda real sobre outro. Das realidades do poder político serem o que são, decorrerá que os grupos ricos por estes ou aqueles meios ficarão provavelmente mais ricos e os grupos pobres ficaram de um modo ou de outro mais despossuídos. Parece que a distribuição o usual da renda e no sistema urbano deve

Complementarmente, segundo o Estatuto da Cidade, deve ainda ocorrer a recuperação dos investimentos públicos, ou seja dos resultados em forma de ganhos oportunizados pela destinação dos recursos obtidos a partir do recolhimento de impostos, que proporcionaram a valorização de determinados imóveis urbanos, e em muitas oportunidades setores inteiros das cidades, agravando a situação de distanciamento entre ricos e pobres, como também já esclarecia Harvey (1980)¹⁴.

Também convém considerar para análise do que ocorre no urbano o que aponta Gottdiener (1997, 221) quando trata das redes de crescimento, pois segundo o autor, nem sempre o que ocorre no urbano resulta diretamente de ações exclusivas de determinados agentes sociais exclusivamente capitalistas, mas sim de coalizões público privadas que abrangem os elementos do trabalho organizado e que se mantêm por intermédio da burocracia local sendo profundamente dependentes do crescimento, criando ou reduzindo impedâncias no processo de crescimento das cidades.

Deve acontecer também a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, incumbindo aos que foram mais beneficiados com a (re)-organização do urbano de arcarem com o custeio de determinados serviços e benfeitorias às quais as populações menos privilegiadas, muitas vezes, sequer têm acesso, ou quando tem, as condições são precárias. A cidade deve assim, segundo o Estatuto da Cidade em seu Artigo 2º, ser sustentável, de sorte que todos os cidadãos tenham acesso à habitação digna, aos serviços, aos equipamentos urbanos e a todas as melhorias realizadas pelo poder público. A experiência empírica e os estudos existentes sobre os processos decorrentes do que prevê o Estatuto da Cidade indicam que, segundo

ser vista como “A consequência é previsível do processo político” (BUCHANAN, 1968b, 185). Qualquer intenção de entender os mecanismos geradores de desigualdade de renda deve, por isso, consistir em compreender o processo político que opera numa cidade. [...]

¹⁴ Ver Capítulo 2, item 2, “O preço da acessibilidade e o custo da proximidade” em HARVEY, D. A Justiça Social e a Cidade. Prefácio e Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo. Hucitec. 1980.

o modelo de organização da sociedade do qual fazemos parte, as cidades brasileiras, desde às áreas metropolitanas até as pequenas cidades, tornam-se gradativamente mais insustentáveis, pois, como considerar Rodrigues (1993), as propostas de desenvolvimento urbano defendem a cidade e não o cidadão, a cidadaneidade e não a cidadania.

O que deve ocorrer, segundo a legislação citada, a cooperação entre o governo, os agentes da iniciativa privada e sociedade civil, no processo de urbanização e crescimento urbano, em atendimento ao interesses sociais mas o que se tem observado empiricamente, no entanto, é que os empreendedores imobiliários é que geralmente são os principais artífices – por intermédio de sua inserção política, ancorada no poder econômico – das ações que resultam na ocupação e valorização das parcelas da terra urbana e que os beneficia em detrimento da sociedade civil, como um todo.

Uma outra importante diretriz, que se liga indissociavelmente à anterior, também presente no Estatuto da Cidade, considera como primordial, a integração e complementaridade entre as atividades desenvolvidas nos municípios no que diz respeito às suas áreas urbanas e rurais, privilegiando os interesses coletivos. Esta perspectiva apresentada na diretriz, no entanto, não tem se revelado na prática cotidiana dos municípios, uma vez que os beneficiados são aqueles que se apropriam das maiores parcelas da renda entre os moradores dos municípios. A forma de organização destes últimos, no que diz respeito à relação entre o rural e o urbano, já foi inclusive analisada por Clawson (1969:170 apud HARVEY, 1980: 56) onde, em suas análises, os dois autores já haviam advertido sobre a forma desigual de apropriação dos benefícios resultantes da relação rural e urbano.¹⁵

¹⁵ “Qualquer uso de espaço livre rural, e relativamente próximo à cidade, como substituto ou suplemento a espaço livre na mesma tem efeitos desastrosos em termos de participação social na renda. As pessoas verdadeiramente pobres não têm chance de viver ou jogar golfe no campo nem de mudar de atividade. Esses usos do espaço livre rural são limitados às pessoas de níveis médio e superior de renda. Além disso, se as partes mais articuladas e politicamente mais ativas do conjunto da população vê interesse o uso do espaço livre rural com a solução prioritária para o problema de espaço livre, elas negligenciar a um pouco por ser um aos programas poderosos que haveria um, por fim, algum espaço livre aos centros urbanos, onde são mais carentes e mais urgentemente necessários” (1969, p170).

Existem ainda amplas possibilidades de reorganização dos espaços urbanos, a partir das diretrizes expressas na lei, chamada de Estatuto da Cidade, como por exemplo:

- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades;
- Ordenar a instalação de empreendimentos ou atividades que funcionem como pólos geradores de tráfego, que haja o dimensionamento prévio da infra-estrutura necessária;
- Dificultar a retenção de imóvel urbano buscando evitar que o mesmo se preste à especulação, o que pode resultar em sua subutilização ou não utilização.

Pode-se perceber, a partir das diretrizes expostas, bem como por aquelas presentes na lei e que não foram tratadas, que se busca atender o que é expresso no Artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil. Há, tomando a experiência empírica como exemplo, um descompasso entre legislação e o que ocorre nas cidades, efetivamente. Assim, o que se torna angular para a transposição do que prevê a legislação, para o cotidiano dos moradores das cidades brasileiras, são os instrumentos previstos na legislação e que devem ser utilizados para viabilizar as diretrizes em questão.

O conhecimento mais detalhado de alguns deles será importante para que seja feita posteriormente a análise do Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto, uma vez que este último também deve ser um instrumento que se integre aos outros, voltados a prever, organizar e normatizar – como no Plano Diretor – o desenvolvimento urbano.

Instrumentos previstos do Estatuto da Cidade

Como instrumentos serão reconhecidos todos os dispositivos presentes no Estatuto da Cidade que tenham finalidade específica no desenvolvimento da política urbana, e observando as diretrizes expostas anteriormente. Podem ser agrupados, segundo sua dimensão geográfica ao nível dos planos

nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões; e ao nível do planejamento municipal onde estariam reunidos os planos diretores, disciplina do parcelamento do uso da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico-social, como o estatuto sugere em seu Artigo 4º.

Como institutos tributários e financeiros podem ser agrupados os impostos sobre as propriedades prediais e territoriais urbanas – IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Como institutos jurídicos e políticos são considerados a desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; a instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóveis urbanos; o direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita às comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), dependendo de legislação específica.

Estes instrumentos tratam do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios que incidem, ou deveriam incidir, sobre a terra urbana que esteja sendo subutilizada em áreas onde há infra-estrutura ociosa e demanda para sua utilização. Podem ser avaliados como imóveis sub-aproveitados todos aqueles que tiverem seu aproveitamento inferior ao mínimo definido no Plano Diretor e que a lei municipal definirá as condições e os prazos para implementação.

O Estatuto da Cidade recomenda que o IPTU progressivo no tempo deve ser aplicado aos proprietários que não atendem às notificações para parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente seus imóveis, como aparece no Artigo 7º da referida Lei. Desta forma seriam desestimulados os

proprietários de terrenos que por conta da ociosidade ou em razão do mau aproveitamento causam em prejuízo à população. O tributo tem o valor crescente ano a ano, mediante a elevação da alíquota pelo até o quinto ano consecutivo, duplicando a cada anualmente podendo chegar ao máximo de 15 % do valor do imóvel. Ao final dos cinco anos de IPTU progressivo, sem que haja um resultado concreto da aplicação desta penalidade, o poder público pode submeter o imóvel ao processo de desapropriação e, ao final de um quinquênio, dar um destino ao mesmo, em consonância com o que prevê o Plano Diretor, sendo o agente responsável ou ainda alienando ou concedendo a terceiros.

O Estatuto da Cidade ainda apresenta o que é tratado como sendo o direito de superfície, forma pela qual o proprietário urbano conceda a outrem o direito de utilizar o solo, o subsolo e/ou o espaço aéreo, recebendo em troca, quando for o caso, a benfeitoria ao final da vigência do contrato.

O Estatuto da Cidade prevê também a operação urbana consorciada onde o poder executivo municipal urbaniza ou edifica o terreno particular, entregando – ou posteriormente ao proprietário, lotes ou apartamentos equivalentes ao imóvel original. Estes procedimentos devem envolver proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados tendo como objetivo a consecução de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Os certificados de potencial adicional de construção poderão ser obtidos por quem deseja edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida do interessado e de acordo com lei específica resultante das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor que definirá a área que poderá ser atingida.

A regulamentação da usucapião especial de imóvel urbano, como já citado, também aparece como instrumento no Estatuto da Cidade. Trata-se de um mecanismo de aquisição de domínio para os habitantes de edificações urbanas limitadas em até 250 m², por cinco anos ininterruptamente e sem questionamentos, configurando-se assim como imóvel destinado à sua moradia ou de sua família. O solicitante da aplicação da usucapião não deve ser possuidor de outro imóvel urbano ou rural e não poderá solicitar duas ou mais vezes a usucapião. Onde não for possível a definição precisa de cada possuidor poderá ocorrer a aplicação da usucapião coletiva, resguardadas as

condições já expostas para os casos individuais. Este instrumento no entanto, como afirma Rodrigues (2004)¹⁶ foi vetado pelo executivo federal sendo posteriormente abordado na Medida Provisória 2.220, no texto das Resoluções da Primeira Conferência Nacional das Cidades (2003) e também da Segunda Conferência Nacional das Cidades (2005).

O direito de preempção, resultará de lei municipal baseada no plano diretor, e diz respeito à preferência de parte do poder público para a compra de um imóvel urbano de interesse do município, respeitando o seu valor no mercado imobiliário, e antes que o mesmo seja comercializado entre particulares.

Também integrante do Estatuto da Cidade é a outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso. Nas parcelas da cidade onde houver possibilidades de ocorrer um maior adensamento, poderá ser cobrada uma contrapartida para que haja a ampliação dos índices urbanísticos ou alterações de uso. Embora exista esta possibilidade é conveniente destacar que deverão ser respeitados os limites máximos de construção fixados pelo Plano Diretor, se adequando à infra-estrutura disponível.

De modo complementar pode ocorrer a transferência do direito de construir, conferindo por lei municipal, ao proprietário de um imóvel requisitado a possibilidade de construir em outro local ou alienar seu bem imóvel quando o mesmo se destinar à implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, em razão do mesmo ser considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; necessário para servir aos programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e para construção de residências de interesse social.

¹⁶ “Constava do projeto de Lei, aprovado na Câmara e no Senado, o direito de usucapião urbano em terras públicas. Estes artigos foram vetados pelo governo federal e dada a ação dos movimentos sociais, foram posteriormente publicados como Medida Provisória. Os vetos a esses artigos mostram que o governo federal da época pretendia eximir-se de sua responsabilidade em relação ao direito de moradia, apesar de ter assinado a Agenda Habitat II e de constar da Constituição Brasileira, artigo 6, a moradia como direito fundamental, digna da pessoa humana”.

O último instrumento a ser considerado neste texto, embora não esgote todas as possibilidades do Estatuto da Cidade, é Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Este será solicitado em decorrência do que determinara a lei municipal. A partir da mesma é que serão escolhidos os empreendimentos e atividades privadas ou públicas situadas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Para a análise dos empreendimentos novos deverão ser observados a existência e capacidade dos equipamentos urbanos, a dinâmica populacional da vizinhança, uso e ocupação das terras no entorno, volume de tráfego gerado e a demanda solicitada do transporte público; condições de iluminação e ventilação, conseqüências para a paisagem e suas implicações no patrimônio natural e cultural.

As diretrizes e instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, foram expostos em linhas gerais, mas também é conveniente considerar que a MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, buscou regular a forma como deve ocorrer a concessão para uso especial de parcelas da terra das cidades e também atribuiu ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano as atribuições de órgão consultivo integrante da estrutura da Presidência da República com as competências de propor as diretrizes, os instrumentos, as normas e as prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano. Deverá também ser o responsável pelo acompanhamento e avaliação da implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial no que tange às políticas de habitação, saneamento básico e de transportes urbanos. Assim, após esta breve explanação sobre o que tratam o Estatuto da Cidade e a medida provisória que aparecem no período anterior, caberá agora expor as principais ações previstas no Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto e buscar entender se há articulação entre suas diretrizes e aquelas que estão presentes nos documentos citados.

Caracterização dos objetos urbanos inventariados no Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto e o que prevê o Estatuto da Cidade: uma primeira reflexão sobre a articulação dos mesmos

Doravante serão tratadas as principais idéias apresentadas pelo Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto para que seja possível observar em que medida é contemplado o que o Estatuto da Cidade prevê.

Sob esta perspectiva, o Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto, doravante apenas chamado de PDTRP, apresenta inicialmente a idéia de que a atividade turística é responsável por grande e crescente geração de renda e empregos, onde se destaca, no caso do município, o turismo de eventos, com estimativa de que ocorram mais de 300 mil eventos ao ano no país.

O documento considera o município de Ribeirão Preto como centro urbano com “vocação inequívoca” para esta modalidade de turismo devido à sua “posição geográfica”, embora este atributo último apareça abordado de forma superficial e vaga denotando argumentação pouco substancial sobre o assunto¹⁷. Igualmente superficial e pouco densa é a afirmação de que o município e sua região, segundo o documento, ainda tem condições favoráveis para o desenvolvimento do turismo cultural, rural, turismo ecológico e de aventuras¹⁸, como se esta condição fosse tácita, sem que houvesse a necessidade de investimentos.

¹⁷ O texto do PDTRP, no que tange à questão geográfica, apresenta a seguinte idéia: “Ribeirão Preto possui uma vocação inequívoca para o desenvolvimento do turismo de eventos. Sua posição geográfica, no centro do Estado de São Paulo e próximo ao sul de Minas Gerais e Triângulo Mineiro, faz deste município o destino ideal para o turismo de eventos”.

¹⁸ De outro lado, a região do entorno de Ribeirão Preto possui condições extremamente favoráveis tanto para a exploração do turismo cultural, quanto do turismo ecológico e de aventuras. Com base na estrutura receptiva de Ribeirão Preto é possível o desenvolvimento de inúmeros produtos e roteiros de turismo cultural, com base no patrimônio histórico herdado do período da cultura cafeeira na região. O desenvolvimento do turismo rural é bastante factível na região que conta com dezenas de fazendas históricas.

Na fase diagnóstica de elaboração do documento ocorreu uma oficina de planejamento “participativo”, nos dias 28 e 29 de janeiro de 2003, com representantes de vários setores da sociedade e da administração pública. Estiveram presentes e assinaram as listas que registraram as participações no evento, 7 representantes da administração municipal de Ribeirão Preto e 6 da Região, 8 representantes de sindicatos e associações patronais, 3 representantes de sindicatos de empregados do setor hoteleiro, guias e taxistas, respectivamente, 3 representantes das instituições de ensino superior em turismo, 1 representante do SENAC, 1 representante do SEBRAE, 1 representante da Fundação Museu Casa de Portinari, 1 representante do DAESP e 1 representante de empresa de marketing, sem que fosse registrada a participação de nenhuma ONG, movimento social ou associação de moradores, bastante numerosos no município.

Segundo o PDTRP, os principais pontos que dificultam o desenvolvimento do turismo no município e na região estão relacionados principalmente a problemas de divulgação e formatação adequada dos produtos turísticos, assim como a pouca inserção do poder público em ações vinculadas aos mesmos. Além disso, é apontada como sendo uma carência a falta de acesso da população local às informações sobre o segmento. Esta, por sua vez possui baixa qualificação e pouco envolvimento no que diz respeito à atividade turística. Também é deficitária a integração entre as empresas do setor, assim como a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento da atividade. O comprometimento da qualidade do ambiente também é apontado como fator que contribui para depreciação da qualidade da oferta turística.

Assim, é possível observar que não são contempladas as orientações presentes nos Artigos 40 e 43 do Estatuto da Cidade, uma vez que a fase diagnóstica do PDTRP, não teve participação efetivamente popular e também não se ocupou de observar condições para a gestão democrática da Cidade. Ao nível do discurso a população é considerada pouco informada e qualificada para a atividade turística, ou seja, deve ser informada e qualificada sendo considerada “receptáculo” de ações e não participe no encadeamento das mesmas.

De outro lado, são consideradas condições que podem ser importantes para o desenvolvimento da atividade, as privilegiadas características viárias, econômicas, populacionais, culturais e a diversidade potencial de produtos

turísticos ao nível regional. De forma curiosa, como será abordado posteriormente neste texto, são também destacados no PDTRP, como pontos fortes do município, a variedade de opções de lazer noturno, a “concentração de mulheres bonitas”, a tradição gastronômica – chopp e cachaça – e o clima favorável para o turismo.

De forma subjacente, estas condições podem ser interpretadas de outro modo, pois a região possui grande concentração de estradas com pedágios, encarecendo deslocamentos para turistas e principalmente para a população local que, em certa medida, tem dificultado seu acesso ao transporte. O município, embora apresente altos níveis de renda, também possui desigualdades abissais entre os mais ricos e a população pobre, com grande segregação espacial no que diz respeito ao acesso e uso de equipamentos urbanos e comunitários, assim como do serviço de transporte e serviços públicos, ao contrário do que recomenda o Artigo 2 do Estatuto da Cidade.

Os principais atrativos “naturais” são considerados no PDTRP como sendo o Parque Tom Jobim, Parque Municipal Botânico e Ecológico “Angelo Rinalde” – Horto Florestal –, Parque Municipal Morro de São Bento, Bosque Municipal “Fábio Barreto”, Mata Santa Teresa, Parque Maurílio Biaggi, Rio Pardo e Parque Curupira que, como trataremos posteriormente, se concentram em sua quase totalidade no setor sul da área urbana do município.

Complementarmente, os principais atrativos “culturais” destacados são a Cruz do Pedro, Museu do Café, Museu de Arte de Ribeirão Preto, Museu de Homeopatia, Museu da Imagem e do Som “José da Silva Bueno” – MIS –, Museu da II Guerra Expedicionário “José Vivanco Solano”, Museu Histórico e de Ordem Geral “Plínio Travassos dos Santos”, Museu da Medicina, Santuário da Sete Capelas, Catedral Metropolitana de São Sebastião, Igreja e Praça Santo Antônio, Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto, Mercado Municipal, Biblioteca Altino Arantes, Quarteirão Paulista, Teatro *Dom(sic)* Pedro II, Casa da Cultura “Juscelino Kubitschek”, Edifício da Estação Barracão, Estação Ferroviária, Casarão da Caramuru, Hotel Brasil e Palácio do Rio Branco, alguns dos quais de difícil acesso para a população mais pobre em função da distância ou da fraca divulgação (Cruz

do Pedro, alguns museus) ou em péssimas condições de conservação (Casarão da Caramuru, Hotel Brasil, Edifício da Estação Barracão).

De acordo com o mesmo documento quando da caracterização dos meios de hospedagem, existem 43 hotéis, 31 motéis e 7 flats com um total de 6.945 leitos, dos quais 4.784 estão nos hotéis, 1.418 em motéis e 743 nos flats. Estavam empregados no setor, em 2003 cerca de 1.180 funcionários, distribuídos principalmente pelos pequenos empreendimentos, com cerca de 60 leitos, ou 30 unidades habitacionais em média. Os hotéis de maior porte representam somente 20% do número de estabelecimentos mas 58% da oferta de leitos do município. Foi identificado também o que pode se considerar como indicador de meios de hospedagem voltados ao turismo de negócios. Trata-se da ausência do regime de pensão completa e meia pensão nos empreendimentos locais e, em alguns casos, a ausência total de estrutura consolidada de equipamentos de restauração. Estes números indicam que há, em média, cerca de 14 funcionários por estabelecimento comercial do município. Junto a estes números da estrutura de hospedagem é importante destacar que há no município cerca de 11.000 assentos disponíveis para realização de eventos somente em hotéis. Existem no município 42 empresas organizadoras de eventos, entre as quais 9 são buffets. Os espaços para eventos fora dos hotéis totalizam 18, número que se repete no que tange às locadoras de veículos. Apesar da importância destes números para o contexto, de outro lado, há somente 5 transportadoras turísticas registradas e somente 5 guias credenciados no município.

Segundo o que considera o PDTRP e seus critérios para a análise dos meios de restauração do município a oferta de restaurantes, bares e similares é de 213 estabelecimentos, com as mais variadas especialidades e capacidades. Quanto ao entretenimento, foram identificados 28 equipamentos distribuídos de forma heterogênea pelo município mas com predomínio dos mesmos no rumo sul de urbanização ou, eventualmente, na área central. São eles: Cava do Bosque, Alvorada Cinematográfica, Poli Esportivo do Comercial, Ipanema Clube, Palestra Itália Esporte Clube, Golf Club, Bomboliche, Divertilândia, Clube Regatas, UCI, Iate Clube, Soccer Clube, Botafogo Futebol Clube, Caiçara Country Clube, Fun Station, Cinemais, Quadra Poli Esportiva Prof. Mauro Vendruscolo, Quadra Chute Livre, Cinemark, Parks e Games,

Ribeirão Splash Parque, SESC, Sociedade Hípica de Ribeirão Preto, Squash Club, Aeroclube de Ribeirão Preto, Kartódromo Municipal.

No que diz respeito à demanda, os números também são significativos, apesar das deficiências do município e da dificuldade em mensurar quantos dos que viajam, por exemplo, para o aeroporto local, chegam para o turismo, efetivamente. É possível inferir, sem precisão obviamente, a partir dos fluxos globais do terminal aeroportuário que em 2002 foi de 371.662 embarques e desembarques. Segundo a Embratur, as viagens turísticas efetivas equivalem a cerca de 3 a 4 % dos fluxos totais chegando a número de aproximadamente 13.000 viagens.

Como estratégias principais do PDTRP, para o fomento da atividade turística no município aparecem a reativação do *Convention & Visitors Bureaux*, a criação de um *Show Case* Ribeirão Preto – material de alta qualidade gráfica a ser distribuído às grandes empresas organizadoras de eventos do país e do exterior – incentivo ao turismo de negócios e de eventos (especialmente nos segmentos de saúde, *agribusiness*, diversão, esportes), implantação de Arena Multiuso (Casa de espetáculos, salão de festas, ginásio de esportes, centro de convenções, centro de exposições, espaço de desfiles e outros que custaria àquela época, incluindo o mobiliário, cerca de 18 milhões de reais). O PDTRP considera também a possibilidade criar novos eventos ao longo ano para tornar a demanda perene, como por exemplo uma parceria entre a NBA (*National Basketball Association* do Estados Unidos da América) e a cidade utilizando a Arena Multiuso para realização de espetáculos e disputas. Estes objetos e eventos, como são apresentados no PDTRP, não possuem articulação com às diretrizes previstas do Estatuto da Cidade e também os instrumentos presentes no mesmo.

O PDTRP ainda considera como necessária a capacitação de “recursos humanos” para fazer o serviço receptivo destes turistas, especialmente nas ocupações de baixa qualificação como por exemplo as de garçom; *maitre*; *commis*; *bartender*; *barman*; cozinheiro; doceiro; masseiro; pastieiro; recepcionista de postos de informações, de hotéis, de eventos; camareira; lavadeira; passadeira; mensageiro; *controller*; guia local de turismo; monitor de turismo de aventuras; classificador de empreendimentos turísticos; monitor de qualidade de empreendimentos turísticos. A construção presente

no texto do PDTRP sobre a questão da geração de empregos como decorrência da atividade turística evidencia que os mesmos são considerados como um resultado do incremento da atividade turística e não uma prioridade voltada ao atendimento de uma demanda do município. A inserção da população, quanto à geração de emprego se daria desta forma, e esta ainda aparece no PDTRP como sendo a “receptora passiva” das informações contidas em uma cartilha escolar de “conscientização” turística donde os moradores locais poderiam aprender um pouco mais sobre esta atividade. Seria destinada a orientar os professores do ensino de fundamental e médio sobre a importância do turismo e da necessidade de um bom atendimento aos turistas.

Também são previstas palestras destinadas ao mesmo propósito, mas voltadas a outros grupos de apoio ou sustentação à atividade turística como por exemplo, guardas municipais, policiais civis e policiais militares; motoristas de táxi; balconistas do comércio; frentistas de postos de abastecimento; artesãos e artistas plásticos; proprietários de bancas de jornal, etc. reforçando a condição de passividade da população no que diz respeito a atividade turística.

Considerações finais

Após a breve exposição sobre o teor do PDTRP, cabe buscar algumas relações entre este e as diretrizes e instrumentos do Estatuto das Cidades. É possível observar que no mesmo as ações estão focadas especialmente no município – o que é coerente, embora fosse desejável, segundo o Estatuto das Cidades uma maior abrangência – pois somente em alguns poucos segmentos acaba sendo abordada a esfera regional, para dar sentido à atividade turística, não observando necessariamente o que prevê o Capítulo II, Seção I, Artigo 4º, inciso I, da Lei Nº 10.257, onde se subentende que as políticas ou instrumentos locais devem estar em consonância com os planos existentes nas escalas nacional, estadual e regional.

Por outro lado os instrumentos jurídicos e políticos considerados no Estatuto das Cidades têm sua possibilidade de utilização reduzida com a votação da Lei Complementar Nº 226/06 de autoria do vereador Marinho

Sampaio, que dispõe sobre alterações, modificações e acrescenta expressões legais a Lei nº 7521/96. O Artigo 18º desta última teve sua redação alterada pela Lei Complementar no que tange ao início do processo de tombamento. A redação mudou de “O processo de tombamento poderá ser iniciado a pedido de qualquer interessado, proprietário do respectivo bem, e do Corpo Técnico de Apoio, protocolado junto à Secção de Protocolo Geral da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto” para “O processo de tombamento poderá ser iniciado a pedido do proprietário do respectivo bem, e do Corpo Técnico de Apoio, protocolado junto à Seção de Protocolo Geral da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.”

Assim, o processo de tombamento poderá ser iniciado, segundo a legislação, somente a pedido do proprietário do respectivo bem, e do Corpo Técnico de Apoio, (composto por funcionários das Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento, da Cultura, do Meio Ambiente, de Obras e Serviços, dos Negócios Jurídicos, de Governo e da Fazenda, e da Câmara Municipal de Ribeirão Preto). Há também, no parágrafo único do Artigo 21 da mesma lei a seguinte redação “A decisão do Conselho de que trata o “caput” do presente artigo, somente será possível, **após** (grifo nosso) deliberação do Poder Legislativo Municipal, na conformidade do disposto no parágrafo único do Artigo 13, bem como os processos em andamento”¹⁹. Em outras palavras, somente será permitido o tombamento dos bens solicitados pelo CONPAC após a deliberação da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e com a avaliação exclusiva do poder público municipal, sem a participação da população, contrariamente ao que prevê o Estatuto da Cidade.

A legislação restringe a solicitação de tombamento e a condiciona às deliberações da Câmara Municipal contrariamente ao que aparece também no texto da Constituição da República, em seu Artigo 216, Parágrafo 1º, onde se encontra que “O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de

¹⁹ RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar Nº 2.006 de 02 de Maio de 2006. Ribeirão Preto. Câmara Municipal de Ribeirão Preto. 2006. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. ANO XXXIV - Nº 7.523. Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. 2006.

inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. Complementa-o neste aspecto o que se encontra no Artigo 5º, inciso LXXIII, ou seja, “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

O Decreto Lei Federal nº 25 de 1937, que dispõe sobre tombamentos, traz em sua redação que o tombamento ocorrerá de forma voluntária, ou seja, a partir da solicitação do proprietário do bem ou, compulsoriamente, de forma subjacente, por outrem.²⁰ É conveniente destacar também o que aparece na Constituição da República, no artigo 30, inciso IX, sobre a competência do município, no que tange ao patrimônio histórico, devendo “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” Assim, além do PDTRP, não tratar do tema patrimônio segundo a legislação vigente e com o devido cuidado, o poder público municipal, demonstra não estar em sintonia com a legislação federal.

Este dispositivo do município, não se articula à diretriz presente no Estatuto das Cidades, que recomenda que os imóveis devem cumprir sua função social e de que a população deve ter garantida a sua participação nas

²⁰ O DECRETO LEI FEDERAL N.º 25 de 30 de novembro de 1937 apresenta a seguinte redação sobre o tombamento:

Artigo 6º – O tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente.

Artigo 7º – Proceder-se-á ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo.

Artigo 8º – Proceder-se-á ao tombamento compulsório quando o proprietário se recusar a anuir à inscrição da coisa.

decisões que dizem respeito aos seus interesses, já que limita a participação da mesma. Restringe – contraditoriamente ao que deveria ser o papel do Estado – o tombamento à vontade dos proprietários de imóveis assessorados pelo poder público que historicamente demonstra zelar pelos interesses de minorias privilegiadas, em detrimento do interesse da comunidade, como por exemplo na própria votação desta lei.

Outra contradição pode ser observada por intermédio da recomendação de que a propriedade onde atualmente ocorre a Agrishow - Ribeirão Preto - Fazenda Experimental do IAC, no anel viário, de Ribeirão Preto em seu contorno sul – deve ser o local onde pode-se implantar uma Arena Multiuso de grande porte. Esta parcela do município, onde ocorre o evento citado é drenada por um dos afluentes da sub-bacia do Ribeirão Preto, tributária da bacia do Rio Pardo. Trata-se da mesma sub-bacia que drena o terreno onde está implantado o aterro sanitário de Ribeirão Preto, que teve o início de suas operações em 1989, e recebe cerca de 400 toneladas de lixo diariamente, tendo “vida útil” de apenas mais um ano. Embora seja considerado um dos melhores do país segundo avaliação da CETESB, sua presença somada à da Arena Multiuso aumentariam a pressão sobre o ambiente, no setor.

Além deste fato, existe entre as Instalações da Fazenda Experimental e a área urbana do município, proximidade que obrigará a um redimensionamento da infra-estrutura urbana disponível para comportar as solicitações deste novo recinto. Este fato, no entanto, não requer necessariamente a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, por se tratar de área rural, embora o mesmo, dada à proximidade da área urbana, seja de grande importância uma vez que um investimento desta natureza provocará profundas modificações, mesmo que episódicas, em elementos como a dinâmica populacional, uso e ocupação das terras no entorno, tráfego gerado, demanda do transporte público, entre outros.

Na fase diagnóstica de elaboração do PDTRP ocorreu uma oficina de planejamento participativo, nos dias 28 e 29 de janeiro de 2003, com as principais lideranças comunitárias do município, embora entre os 32 participantes, somente 3 dos presentes pudessem ser considerados integrantes das chamadas “lideranças comunitárias” (ligados a sindicatos de trabalhadores vinculados ao turismo) e ausência total, segundo o documento,

da população em si. Este fato reforça a condição apresentada no documento de que a população local não se reconheça como parte de um município turístico, desqualificando-se como mão-de-obra para o setor, conseqüentemente. Além desta oficina, onde o próprio texto do PDTRP destaca que houve excesso de participação do poder público, não se evidencia a realização de audiências públicas para discussão dos resultados da fase diagnóstica, ou das que se seguiram.

Por outro lado o PDTRP, avança em direções controversas e permeadas por uma subjetividade e imprecisões indesejáveis para tal documento. Tomando como exemplo a afirmação de que um dos pontos fortes do município é a “concentração de mulheres bonitas”, que aparece na fase diagnóstica do documento, entre outros “atrativos”²¹. Pode-se depreender qual a perspectiva vislumbrada pelos participantes das referidas oficinas, evidencia o tratamento da população local enquanto produto turístico. Além disso, este dado territorial, facilmente questionável, é um dos principais motores que fazem funcionar a demanda por turismo sexual, prática condenável em todos os pontos do país, colocando-se assim em posição diametralmente oposta àquilo que é sugerido no Estatuto da Cidade, onde a população aparece como a protagonista dos processos.

Além desta argumentação, há a afirmação no documento, de que o município possui tradição gastronômica – com o chopp e a cachaça – embora ambos sejam fabricados por estabelecimentos que produzem em escala reduzida ou mesmo, artesanalmente, no município ou na região. O Principal fabricante de chopp do município encerrou suas atividades na década de 90 e os fabricantes de cachaça tem pouca expressão no cenário nacional, tanto no que diz respeito ao montante produzido quanto à qualidade deste produto. Soma-se a este fato a condição do mesmo conflitar diretamente com a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, em seu Artigo Art. 3º, Parágrafo 1º, inciso III, que afirma que a publicidade sobre produtos alcoólicos (caso direto da cachaça, por sua gradação alcoólica ser superior a treze graus Gay Lussac, e indireto

²¹ É possível observar a seguir o quadro de pontos fortes do município, no que tange ao turismo:
Quais os pontos fortes da região que podem alavancar o desenvolvimento do turismo?

do chopp por possuir gradação inferior a esta, mas que em geral é consumido em maior quantidade) não deverá “induzir as pessoas ao consumo, atribuindo aos produtos propriedades calmantes ou estimulantes, que reduzam a fadiga ou a tensão, ou qualquer efeito similar”, propriedades estas atribuídas freqüentemente, mas na maioria das vezes subliminarmente, no turismo gastronômico.

Outra afirmação pouco consistente é aquela que aponta o município como possuidor de um “clima favorável ao turismo”. Além do PDTRP, não apresentar parâmetros para mensurar de forma segura e, posteriormente, atribuir esta condição, deixa vago em seu conteúdo o que pode ser reunido para caracterizar um município como possuidor da referida condição.

Pouca coerência se encontra no texto quando este diz respeito ao fato de os principais atrativos “naturais” do município – segundo o PDTRP – serem, em sua maioria, contraditoriamente, resultado da ocupação desordenada do sítio ou da exploração econômica voltada a outros propósitos. Assim, o que é tratado no texto como atrativo natural, contém somente natureza modificada pelos processos encadeados no urbano, embora sejam sugeridos como potenciais recursos turísticos, ocultando os conflitos e tensões dos quais resultaram. O discurso no texto indica que estes parques conduzem seus usuários à natureza, embora sejam, como considera Gonçalves (1989)²² uma invenção da sociedade, enquanto conceito do que é a natureza.

Para tornar mais claro o que se afirma, é conveniente explicar que o Parque Tom Jobim, foi implantado no entorno de um represamento de curso d'água em área urbana como parte do plano controle de drenagem, problemática neste setor do município composto por conjuntos habitacionais populares que ocasionaram, com a impermeabilização dos solos, aceleração do escoamento superficial; o Parque Municipal Botânico e Ecológico “Angelo Rinalde” – Horto Florestal, esta em uma área utilizada como viveiro de

²² Carlos Walter Porto Gonçalves, afirma que “Toda sociedade, toda cultura cria, inventa e institui uma determinada idéia do que seja natureza. Nesse sentido, o conceito de natureza não é natural, sendo na verdade criado e instituído pelos homens. Constitui um dos pilares através do qual os homens erguem suas relações sociais, sua produção material e espiritual, enfim sua cultura.”

mudas, implantado inicialmente pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto para buscar recompor a cobertura vegetal original do município destruída quase que por completo; Parque Municipal Morro de São Bento, é um conjunto de edificações que tem à sua volta alguns fragmentos de vegetação secundária característica de solos litólicos; o Bosque Municipal “Fábio Barreto”, por este ser um fragmento bastante alterado de Mata Atlântica que foi transformada em zoológico municipal devido à sua restrita possibilidade de aproveitamento econômico, por conta da declividade do terreno e à pequena profundidade de solo, também litólico; Parque Maurílio Biagi, por este corresponder a um conjunto de canteiros que separavam vias de acesso ao município e que foram abandonadas mas que ainda guardam a pavimentação asfáltica anterior, inclusive com a sinalização de solo, compondo o entorno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto; Rio Pardo, por este estar severamente assoreado, não possuir matas ciliares significativas no território do município e por receber mais de 35% do esgoto doméstico e industrial “in natura”; Parque Curupira (atualmente Luiz Roberto Jábali) por se tratar de uma pedreira abandonada e com a construção de lagos e quedas d’água artificiais, que foi disponibilizada para o uso da população da zona sul do município – setor de expansão imobiliária voltado às classes mais abastadas – mas que originalmente fazia parte de um projeto engendrado pela iniciativa privada tendo como objetivo a valorização do entorno do parque, mas que não teve sua consecução em decorrência da participação popular que pressionou as instâncias competentes. Por último a Mata Santa Teresa (Estação Ecológica de Ribeirão Preto) fragmento de vegetação nativa alterada, com visitação autorizada somente à pesquisadores. Foi doada ao município por proprietário rural, que não fez uso da mesma devido à pouca profundidade do solo, inviabilizando cultivos, entre outros fatores.

Entre os chamados atrativos culturais há, em sua maioria, a necessidade de se pagar para que ocorra o uso. Nos casos, onde não haja esta limitação, estão presentes outros fatores que podem dificultar o uso ou o acesso. Um exemplo pode ser dado com a “Cruz do Pedro”, por ser distante do núcleo urbano e por não ter acesso possibilitado por transporte público regular, não está à disposição da população como um todo. No quesito entretenimento é possível perceber o uso pouco democrático dos

equipamentos urbanos pois a maioria esmagadora das estruturas disponíveis ao público requer pagamento, a exemplo do que ocorre com os atrativos culturais. Este fato reforça a característica já destacada anteriormente, que diz respeito a falta de articulação entre o discurso presente no PDTRP e o que determina o Estatuto da Cidade, conduzindo à práticas de especulação imobiliária.

Tratando de hotéis é possível observar o predomínio dos pequenos estabelecimentos e que, em sua grande maioria, não oferecem serviços de restauração, embora possuam cerca de 11.000 assentos disponíveis para realização de eventos demonstrando a baixa geração de empregos fixos, como já anteriormente tratado. Um indicador da magnitude e perenidade da atividade turística como geradora de empregos no município pode ser observada também a partir da quantidade de transportadoras turísticas registradas e guias credenciados no município, com cinco para cada uma destas categorias. Fica evidente que o PDTRP, não tem se orientado pelo Estatuto da Cidade, embora devesse, por se tratar de um instrumento com repercussão inequívoca sobre as formas urbanas. Pode-se depreender assim que o PDTRP se volta, no que tange ao uso da terra, especialmente aos interesses dos empreendedores e especuladores e não aos interesses da população como um todo.

As estratégias principais do PDTRP, para o fomento da atividade turística no município se vinculam especialmente ao empresariado, especialmente dos que atuam nos segmentos de saúde, *agribusiness*, diversão, esportes, espetáculos, festas, esportes, convenções, exposições. O PDTRP também considera a possibilidade de criar novos eventos para tornar a demanda turística perene, como a já citada parceria com a NBA (*National Basketball Association* do Estados Unidos da América), caracterizados como mais um exemplo de evento de curta duração. Nos períodos de ocorrência dos mesmos há uma sobrecarga dos equipamentos de restauração, trânsito, hospedagem, entre outros, tornando mais extremos os problemas enfrentados pela população do município, no seu cotidiano.

Desta forma o PDTRP, se mantém alheio aos desdobramentos negativos da intensificação de fluxos dos eventos existentes, ou de outros que possam ser criados, atendo-se, ao contrário ao discurso apologético que

Antonio Aparecido de Souza

objetiva a intensificação daqueles existentes e também a criação de novos, subentendidos como sendo exclusivamente benéficos para a totalidade do município.

Resta, segundo o plano, aos munícipes menos privilegiados a inserção na forma de “recursos humanos” ou mão-de-obra pouco qualificada como por exemplo na figura de garçom; barman; cozinheiro; doceiro; masseiro; pasticciero; recepcionista de postos de informações, de hotéis, de eventos; camareira; lavadeira; passadeira; mensageiro; etc.

No texto do documento a população ainda aparece como sendo a receptora das informações “necessárias” para condicionar os moradores do município a aprender um pouco mais sobre esta atividade, que no município de Ribeirão Preto gera poucos empregos, não garante a participação popular, reforça a exclusão da população de baixa renda, denotando também a falta de articulação entre o PDTRP e o que é a essência do Estatuto da Cidade, ou seja, que a urbe e a propriedade cumpram suas respectivas funções sociais.

Deste modo foi possível observar, neste primeiro estudo sobre a legislação, com destaque para o Estatuto da Cidade, e o Plano Diretor de Turismo de Ribeirão Preto, uma significativa falta de sintonia entre os mesmos, indicando a possibilidade de que ocorram grandes perdas para a população local, além da não observância de elementos importantes para a aplicação do Estatuto das Cidades. Além disso também é possível observar a falta de familiaridade dos elaboradores do PDTRP, com o município e seus moradores denotando um distanciamento com relação aos anseios que podem ser comuns aos munícipes.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado Federal. 1988.
- BRASIL. **Decreto Lei Federal n.º 25 de 30 de novembro de 1937**.
- BRASIL. **Lei n.º 9.294, de 15 de julho de 1996**. – Brasília. Senado Federal. 1996.
- BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001** – Brasília. Senado Federal. 2001.

- BRASIL. **Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Brasília. Presidência da República. Casa Civil. 2001.
- BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo – Instituto Brasileiro de Turismo. **Deliberação Normativa Nº 432 de 28 de novembro de 2002.** Brasília. MINTUR/EMBRATUR. 2002. Nova Fronteira. 1986.
- CAROSO, C & RODRIGUES, N. **Quando os turistas chegaram.** Anais da XXII Reunião Brasileira de Antropologia, Brasília, julho de 2000. Fórum de Pesquisa: “Antropologia e Turismo”. Edição Eletrônica, CD-Rom da 22ª RBA – Associação Brasileira de Antropologia.
- GONÇALVES, C. W. P. **Os (des)caminhos do Meio Ambiente.** São Paulo. Contexto. 1989.
- HARVEY, D. A **Justiça Social e a Cidade.** Prefácio e Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo. Hucitec. 1980.
- IBGE. **Manual Técnico de Uso da Terra.** [Coordenadora Helge Henriette Sokolonski]. Rio de Janeiro. IBGE. Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. 1999.
- OMT. **Turismo internacional: uma perspectiva global.** Organizado pela OMT e rede de Educação da OMT na Universidade do Havaí em Manoa (EUA), Universidade Calgary (Canadá) e na James Cook University, e por GEE, C Y & FAYOS-SOLÁ, E. Tradução de COSTA, R. C. 2ª edição. Porto Alegre: Bookmann, 2003.
- RIBEIRÃO PRETO. **Lei Complementar Nº 2.006 de 02 de Maio de 2006.** Ribeirão Preto. Câmara Municipal de Ribeirão Preto. 2006.
- RIBEIRÃO PRETO. **Lei 8.907, de 02 de junho de 2000.** Ribeirão Preto. Câmara Municipal de Ribeirão Preto. 2002.
- RODRIGUES, A. M. **Desenvolvimento ou reforma urbana: conceitos e contradições.** In Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro. 1993.
- RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade.** Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrôpoles. São Paulo. PUC/SP-IPPUR/UFRJ. n. 12. 2004.
- RODRIGUES, A. M. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério das Cidades. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – UNDP – NPPP **Nota Técnica II Sobre Conceito / Definição De Cidade.** BRASÍLIA. 2004.

Antonio Aparecido de Souza

RYBCZYNSKI, W. **Vida nas cidades: expectativas urbanas**. Tradução de Beatriz Horta. Rio de Janeiro. Record. 1996.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Plano Diretor De Turismo Ribeirão Preto**. Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto. 2003.

SOUZA, M. J. L. "Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local?" In RODRIGUES, A. B. (Org.) **Turismo e Desenvolvimento Local**. São Paulo. Hucitec. 1997.

Estatuto da cidade e a preservação do patrimônio histórico

Melissa Ramos da Silva Oliveira¹

Resumo

Este artigo analisa os instrumentos do Estatuto da Cidade para verificar sua aplicabilidade na preservação do patrimônio histórico e como esses instrumentos podem favorecer, direta ou indiretamente, a prática da preservação dentro do espaço urbano.

Palavras chave

Estatuto da Cidade, patrimônio histórico, preservação, planejamento urbano.

Introdução

A preservação do *patrimônio histórico*² é uma prática que não ocorre somente pela *gestão patrimonial*³, mas também por meio das políticas

¹ Doutoranda do curso de geografia da UNICAMP. Arquiteta pela UNESP/Bauru. Mestre em geografia pela UNICAMP. Especialista em patrimônio histórico – teoria e projeto pela PUC Campinas. Professora dos cursos de arquitetura e de decoração e *design* do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio – CEUNSP – Salto/SP. E-mail: mel_oliveira@uol.com.br.

² São diversas as terminologias utilizadas para descrever o patrimônio: cultural, histórico, artístico, arqueológico, urbano, etc. Nesse trabalho, optamos pelo patrimônio histórico para descrever os bens imóveis que permanecem no contexto das cidades e são passíveis de serem geridos pelas políticas públicas.

³ A *gestão patrimonial* corresponde “as normas, os instrumentos urbanos, jurídicos e administrativos e algumas práticas políticas que de alguma maneira repercutem, direta ou indiretamente, sobre o espaço e, conseqüentemente, sobre a preservação do patrimônio” (OLIVEIRA, 2005, p. 3).

públicas urbanas de zoneamento, habitação, transportes, segurança, saneamento, entre outras, que instituem diretrizes e normativas ao território, do qual este patrimônio também faz parte.

A tutela do patrimônio está inserida na área de cultura e não na de planejamento, na qual a preservação cotidiana dos bens culturais segue leis diferentes e muitas vezes contraditórias a da gestão urbana, gerando inúmeros conflitos na escala local. Por isso, a análise, em geral, é focada na questão cultural, não englobando a questão urbana, onde ocorrem as relações sócio-espaciais que modificam tanto os usos e a dinâmica dos bens patrimoniais quanto a do contexto onde eles estão inseridos. Para uma maior atuação, a preservação do patrimônio histórico deveria ter uma gestão integrada⁴ à gestão pública municipal, na qual ambas estivessem regulamentadas pelo Plano Diretor, pois conforme destaca Santos (2006, p. 5), “o planejamento urbano enquanto prática de organização e gestão do território das cidades é um importante caminho para a preservação de um patrimônio histórico arquitetônico urbano”.

Para uma maior abrangência e eficácia, as ações de preservação do patrimônio deveriam estar em consonância com as demais ações previstas para a política urbana do município, especialmente o controle do uso e ocupação do solo, que age diretamente sobre os imóveis de valor histórico e/ou cultural. No entanto, na maioria dos casos, essas políticas são setoriais, o que torna a prática da preservação fragmentada.

Conforme destaca Silva (1996), no processo de gestão das cidades, o interesse da preservação seria o de garantir que as transformações que ocorrem na cidade pudessem se dar sem o risco de perda das suas características. Seria propor um padrão de desenvolvimento e ocupação que enriquecesse sua linguagem, por considerar que o verdadeiro objeto da preservação são os conteúdos e significados dos bens culturais para as populações que fazem uso deles.

⁴ Vale destacar que todas as políticas públicas setoriais também deveriam ter uma gestão integrada para dinamizar a prática do planejamento. No entanto, nem sempre isso acontece.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade⁵, novas exigências se evidenciaram para os gestores públicos diante dos instrumentos estabelecidos, pois estes buscam, entre outras coisas, a defesa da função social da cidade e da propriedade, bem como a democratização da gestão urbana. Mesmo que não abordado de maneira direta em todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, a preservação do patrimônio histórico é afetada pela implementação desses instrumentos, podendo, em alguns casos, até ser utilizado para captação de verba para preservação.

1. Espaço geográfico e patrimônio

A existência social dos seres humanos não se faz fora do espaço. O homem ao ocupar e agir sobre o meio natural, produz e organiza o espaço onde desenrola a sua história. Hildebert Isnard (1982, p. 30) destaca que *“não há sociedade sem espaço que lhe seja próprio, no interior do qual as gerações se sucedem numa continuidade tal, que uma identificação se realiza entre um povo e o seu território”*. Milton Santos (1997, 2005) também trata da inseparabilidade das noções de sociedade e espaço ao entender que o espaço impõe a cada coisa um conjunto particular de relações, ou seja, considera o espaço geográfico enquanto um sistema de objetos e um sistema de ações, no qual *“os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, do outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes”* (SANTOS, 2002, p. 63). Nessa perspectiva, o espaço geográfico aparece como um processo historicamente determinado da produção social, onde as transformações ocorridas ao longo do tempo implicaram em formas e conteúdos diferenciados.

O espaço cristaliza períodos históricos de diferentes formas de organização social, de trabalho e de técnicas de momentos anteriores. Milton Santos se refere a estes períodos históricos cristalizados como rugosidades

⁵ O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e Municípios.

(SANTOS, M., 1996, p. 35). O espaço dá visibilidade aos períodos históricos e as relações sociais do presente que nele se realizam. O *patrimônio histórico*, é uma rugosidade, como parte integrante desse espaço geográfico, é considerado uma expressão concreta de um dado momento histórico e de uma dada sociedade. É uma materialidade oriunda de um tempo passado, uma forma cristalizada em constante (re)elaboração e (re)significação pela dinâmica social do presente.

O patrimônio *histórico* pode ser definido como um conjunto de formas-conteúdo⁶ do urbano, em constante mutação, que nos revela a acumulação de espaços, tempos e sociedade. Embora sofra alterações, o patrimônio continua ostentando as marcas de sua história e das condições de sua origem e desenvolvimento, revelando a importância do passado na organização do espaço atual.

Portanto, o patrimônio histórico é o presente em constante mutação, sendo constituído por formas pretéritas e atuais mais a dimensão social que o compõe. Ou seja, o patrimônio representa a marca do passado no espaço que permanece no presente. Quando considerados como herança cultural, o Estado define normas de uso, conservação e preservação do patrimônio.

2. Instrumentos do Estatuto da Cidade passíveis de serem aplicados à preservação do patrimônio

O Estatuto da Cidade, com os ideais de uma *cidade para todos* e por meio de seus instrumentos, tenta tornar a cidade mais igualitária e justa ao

⁶ Esta categoria de análise – *forma-conteúdo*, utilizada por Milton Santos (2002), associa uma função e um conteúdo social à forma, visto que elas não são somente materialidades resultantes do modo de produção que lhe originaram, mas também objetos sociais (formas utilizadas) valorizados pela sociedade por meio da imposição de uma nova função. Para Santos (2002, p. 103) “a idéia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social”, ou seja, a “forma-conteúdo não pode ser considerada apenas como forma nem apenas como conteúdo”. Em termos de significação e de realidade, um não pode ser entendido sem o outro porque um não existe sem o outro.

privilegiar os interesses sociais face aos interesses particulares. Conforme destaca Rodrigues (2005, p. 3), o Estatuto:

Reafirma a propriedade privada/individual, impõe limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos.

No que tange a preservação, o Estatuto da Cidade reconhece a proteção do patrimônio em suas diversas dimensões, como parte do *Direito à Cidade* (LEFEBVRE, 1991) socialmente produzida. Diretamente, a preservação do patrimônio é tratada como uma das Diretrizes Gerais que devem orientar a construção da política urbana, estando explicitada no inciso VII, do art. 2º, do capítulo I do Estatuto: “*proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico e arqueológico*”. Indiretamente, outras questões e instrumentos influenciam na preservação, repercutindo objetiva ou relacionalmente, como veremos a seguir.

2.1 Plano diretor

O Plano Diretor é o principal instrumento governamental de planejamento e gestão municipal, abrangendo de maneira integrada as áreas físico-territoriais, sócio-cultural, político-administrativa e econômica dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Segundo o artigo 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo de sua responsabilidade fixar as diretrizes de urbanização e expansão urbana com base num referencial geográfico de uso e ocupação do solo que defina o macrozoneamento municipal (as zonas rural, urbana e de expansão urbana) e o zoneamento urbano conforme princípios de localização que levem em conta a compatibilidade urbanística e ambiental dos usos.

Entre as prioridades do Plano Diretor estão: o atendimento das necessidades básicas da população, principalmente no que se refere à educação, saúde, saneamento básico, transporte, moradia, lazer e empregos. É sua tarefa estabelecer as diretrizes da política urbana, os critérios para averiguar se a propriedade atende sua função social, bem como estabelecer os critérios para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Para o *direito de preempção*, *direito de superfície*, *operações urbanas consorciadas*, *estudo de impacto de vizinhança* e *usucapião urbano* o Plano Diretor deve delimitar as áreas passíveis de aplicação desses instrumentos. No caso da *outorga onerosa do direito de construir*, o Plano Diretor, além de fixar as áreas em que o instrumento pode incidir, deve também definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento bem como determinar em quais áreas serão permitidas alterações de uso do solo. Na *transferência do direito de construir*, o Plano Diretor tem que definir os critérios para sua aplicação assim como os locais de sua possível implementação. Para o *parcelamento*, *edificação ou utilização compulsórios*, o Plano Diretor deve estabelecer as áreas que não cumprem sua função social, assim como estabelecer os procedimentos e prazos para que a propriedade possa-se adequar às exigências. Vale ressaltar que todas essas determinações estão descritas no papel, explicitam como elas deveriam ser, mas nem sempre se efetivam na prática como o previsto.

O Plano Diretor tornou-se uma exigência constitucional para cidades com mais de vinte mil habitantes a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 182). Com o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, novos padrões e normas de planejamento urbano foram estabelecidas, tais como a de que deveriam ter planos diretores as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de interesse turístico e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional.

Para a preservação do patrimônio, o Plano Diretor pode conter diretrizes diretas para a salvaguarda dos bens de valor histórico e/ou cultural significativos do município. Indiretamente, também possui a função de subsidiar a implantação de todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, que de alguma maneira interferem na preservação do patrimônio histórico.

O Plano Diretor define as diretrizes de atuação para cada setor, no entanto, não estabelece que elas devem ser integradas, ou seja, não apresenta como, quando e onde eles poderiam agir de maneira conjunta. Na prática, cada segmento define suas políticas setoriais, que culminam num funcionamento independente, o que acaba por consolidar uma fragmentação da gestão. Para a prática da preservação, por exemplo, isso significa que a área de cultura estabelece suas diretrizes, enquanto o setor de planejamento define sua atuação de maneira independente, culminando em ações diversas e as vezes até contraditórias. Em nenhum momento o Plano Diretor institui que as políticas de cultura voltadas para preservação devem ser condizentes com a de planejamento, que ambas precisam dialogar e trabalhar de maneira conjunta, visando um fim comum⁷.

2.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigos 5º e 6º)

Esse instrumento é uma forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis. A obrigação pode ser o parcelamento ou a utilização de uma área urbana subutilizada ou não utilizada, bem como a edificação de uma área urbana não edificada visando o uso do potencial construtivo da propriedade, inserindo uma destinação social que beneficie a coletividade. Assim, o objetivo principal desse instrumento é induzir a ocupação de áreas já dotadas de equipamentos e infra-estrutura, otimizando esses espaços sem grandes investimentos.

Pelo parágrafo 1º do artigo 5º, uma área é considerada subutilizada no caso do *“aproveitamento ser inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação vigente”*. Nos casos de subutilização, o Poder Público Municipal poderá exigir a utilização da propriedade no potencial mínimo de

⁷ Vale ressaltar que essa fragmentação ocorre nas diversas políticas públicas setoriais que gerem a cidade, devido à falta de integração proveniente da própria maneira como a estrutura organizacional está implementada. E o Plano Diretor não estabelece diretrizes visando essa cooperação.

uso fixado no Plano, sem que haja a necessidade de ser feito algum tipo de parcelamento ou edificação.

Se considerarmos que algumas áreas urbanas, de elevado valor histórico e/ou cultural se encontram abandonadas e/ou subutilizadas no meio urbano, tais como complexos industriais, complexos ferroviários e até mesmo antigas fazendas (que hoje se inserem dentro do perímetro urbano), esse instrumento poderá ser aplicado para reverter esse quadro, ou seja, o Plano Diretor poderá declará-los de uso de interesse urbanístico, fazendo com que eles possam ser loteados e/ou transformados em habitações sociais, centros culturais, centros comunitários ou ter outro uso que atenda a função social da cidade. Na perspectiva da preservação do patrimônio, esse instrumento é interessante quando aborda a questão do uso, ou seja, de se destinar uma nova utilização para áreas que estão subutilizadas.

2.3 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo (artigo 7º)

O objetivo desse instrumento é motivar a utilização devida da propriedade, coibindo a especulação imobiliária em terrenos desocupados ou subutilizados, fazendo garantir a sua função social. Segundo Souza (2003, p.226), "*poucos instrumentos são tão necessários à tarefa de promover o desenvolvimento urbano quanto o IPTU progressivo no tempo*". Esse imposto é considerado de *natureza extra-fiscal*, pois a sua finalidade principal não é arrecadação de tributos para o Estado, mas sim contribuir para regular um tipo de conduta que vai contra a função social da propriedade.

O IPTU progressivo no tempo pode ser aplicado para edifícios urbanos subutilizados, para áreas ociosas ou áreas onde houve descumprimento das condições e prazos previstos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, ou seja, esse instrumento deve ser aplicado em áreas onde o Estado fez investimentos públicos para implantação de uma infra-estrutura urbana mínima. Conforme destaca Souza (2003), aplicar o IPTU progressivo no tempo onde não há uma infra-estrutura instalada, como é o caso das periferias, seria punir indevidamente o proprietário porque ele não é obrigado a promover um loteamento em área desprovida de equipamentos.

Nos termos da lei municipal, o município pode aplicar um aumento da alíquota ao longo do prazo de cinco anos consecutivos. Pelo parágrafo 1º do artigo 7º, fica estabelecido que o valor da alíquota a ser aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitando a alíquota máxima de 15% do valor do lançamento fiscal do imóvel. Caso não tenha sido dada utilização para as áreas delimitadas no Plano Diretor, ao longo dos cinco anos, o parágrafo 2º desse mesmo artigo estabelece que a cobrança deverá ser realizada então pela alíquota máxima até que se cumpra a obrigação.

Esse instrumento, pelo parágrafo 3º do artigo 7º, proíbe a isenção ou anistia de IPTU aos imóveis que não cumprem com a sua função social. Entretanto, esse instrumento não trata de como fica a situação dos imóveis tombados que estão desocupados, que pela lei de tombamento⁸ já possuem isenção de IPTU. Como o parágrafo 3º proíbe a isenção de IPTU se para os bens tombados esse já foi um direito adquirido no momento do tombamento?

2.4 Desapropriação com pagamento em títulos (artigo 8º)

Caso o proprietário não cumpra com a obrigação de conferir uma destinação social à sua propriedade urbana após o término do prazo de cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, o Poder Público Municipal poderá efetuar a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. Essa desapropriação é um tipo de sanção ao proprietário do imóvel urbano por não respeitar o princípio da função social da propriedade.

O valor da indenização não computará a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, assim como o referente ao potencial

⁸ O *tombamento* é o instrumento jurídico pelo qual se faz a proteção de bens culturais de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental ou afetivo para a população, impedindo que esses bens venham a ser demolidos, destruídos ou descaracterizados. Em outras palavras, o tombamento é uma lei, deliberada por um conselho de representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, com poderes estabelecidos pelo Legislativo Municipal, que estabelece o grau de preservação, ou seja, quais os elementos que devem ser preservados (OLIVEIRA, 2006).

de construção, devendo refletir o valor da base de cálculo do IPTU, descontados o montante incorporado em função das obras realizadas pelo Poder Público na área. Assim, a indenização acaba tendo um valor inferior ao de mercado, logo sendo algo aparentemente não vantajoso. Ademais, não é envolvido dinheiro nessa indenização, pois são emitidos títulos da dívida pública, previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, que terão juros de 6% ao ano. Esses títulos não podem ser utilizados para o pagamento de desapropriação nem para o pagamento de tributos e tarifas públicas.

De acordo com o parágrafo 5º do artigo 8º, o Estatuto determina duas possibilidades para o aproveitamento do imóvel. A primeira refere-se ao aproveitamento por parte do Poder Público Municipal. E a segunda, a promoção de uma parceria com a iniciativa privada por meio de licitação.

Para a discussão do patrimônio histórico, esse instrumento pode significar uma “ruína programada” do imóvel em questão. Se considerarmos que para a aplicação desse instrumento é necessário no mínimo cinco anos para que o IPTU progressivo no tempo seja implementado, mais cinco se for solicitada a desapropriação. Isto pode significar uma média de dez anos em que o imóvel ficará desocupado, sofrendo as ações do tempo e sendo degradado pela falta de conservação⁹ e manutenção periódica. Dependendo do estado de conservação do edifício, a falta de uso e cuidados pode levar a sua própria destruição, acelerando o processo de sua transformação numa ruína¹⁰.

⁹ A conservação “é a manutenção dos elementos que afetam a segurança, a ornamentação, a higiene e a estrutura da edificação para uso específico que ele tenha sido designada. São obras que se entendem como obrigatórias e a cargo do proprietário” (COLÉGIO OFICIAL DE ARQUITETOS DE MADRI, 1985). Segundo a Carta de Veneza de 1964, “a conservação dos monumentos é sempre favorecida por sua destinação a uma função útil à sociedade. Tal destinação é desejável, mas não pode nem deve alterar a disposição ou a decoração dos edifícios. É somente dentro destes limites que se deve conceber e se pode autorizar as modificações exigidas pela evolução dos usos e costumes” (IPHAN, 1995, p. 110).

¹⁰ Geralmente, quando um bem chega ao estado de ruína, não se recomenda a sua reconstrução. A Carta de Veneza de 1964, estabelece que “devem ser asseguradas a

Dessa forma, esses dois instrumentos, implementados sequencialmente, podem ser tomados como um ponto negativo a preservação na medida em que a demora pela sua implementação leva a um processo de destruição pela própria ação do tempo. Para os proprietários de imóveis tombados ou preservados pela área envoltória¹¹, que não são favoráveis ao tombamento e almejam demolir os seus edifícios, mas não o fazem por força da lei, a conjuntura desses instrumentos pode ser algo cômodo aos proprietários porque a morosidade do processo pode levar a uma destruição que legalmente eles não podem fazer.

Caso os instrumentos sejam implementados, eles são positivos a preservação do patrimônio ao passo em que garantem a possibilidade de implantação de um uso ao edifício e, conseqüentemente, sua conservação e preservação dos elementos pela ação da prática cotidiana de utilização.

2.5 Direito de superfície (artigos 21º a 24º)

Esse instrumento estabelece que o proprietário urbano poderá conceder a outra pessoa o direito de uso do solo, por tempo determinado ou

manutenção das ruínas” (IPHAN, 1995, p. 112) como ruínas, sem deturpar o seu significado. Caso seja necessário sua reconstrução, tanto a Carta de Atenas de 1931 quanto a Carta de Veneza de 1964 admitem somente o trabalho de *anastilose*, ou seja, a recomposição de partes existentes, mas desmembradas.

¹¹ *Área envoltória* é o perímetro em torno de um bem tombado delimitado para propiciar a proteção da sua ambiência por meio do estabelecimento de algumas restrições aos bens situados no seu entorno. Na delimitação da área envoltória, pode-se estabelecer restrições ao gabarito de altura do entorno com o intuito de não atrapalhar a visibilidade do bem tombado. Pode-se também listar alguns bens situados dentro desse perímetro para preservação. Isso significa que esses bens não poderão ser demolidos ou reformados sem autorização prévia do órgão de patrimônio ao qual eles estão vinculados. A única desvantagem desses bens listados é que eles não possuem os benefícios dos bens tombados, que é a isenção de IPTU. Ou seja, eles devem seguir as restrições, mas não possuem o direito de usufruir dos benefícios (OLIVEIRA, 2006).

indeterminado, mediante escritura pública registrada em Cartório de Registro de Imóveis. Isto é, permite a utilização do solo alheio enquanto mera concessão para construir ou plantar em uma propriedade que não é sua. O direito de uso e ocupação do solo também deve atender a função social da propriedade. Dessa forma, tudo o que promova essa função pode ser viabilizado como: a construção de áreas de lazer, hospitais, a transformação de edifícios antigos em moradias, bem como a reconstrução de edifícios históricos, o que torna esse instrumento favorável à preservação do patrimônio histórico sob esse aspecto.

O parágrafo 2º do artigo 21 estabelece que a concessão pode ser gratuita ou onerosa. E no parágrafo terceiro, fica definido que será de responsabilidade do superficiário os encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária.

Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se sua propriedade durante a vigência do direito de superfície, configurando a separação do direito de construir do direito de propriedade. No entanto, pelo artigo 24, quando esse direito for extinto, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, assim como de todas as benfeitorias introduzidas no imóvel. Ou seja, será transferida para o domínio do dono do solo a propriedade das construções realizadas pelo superficiário durante a concessão.

2.6 Direito de preempção (artigos 25º a 27º)

O *direito de preempção*, segundo o Estatuto da Cidade, refere-se à preferência, por parte do Poder Público, para aquisição de imóveis ou áreas de seu interesse, no momento de sua venda, desde que para a realização de projetos específicos, tais como para os casos de programas habitacionais, reserva fundiária, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e de lazer, criação de unidades de conservação ou áreas de interesse ambiental ou da preservação do patrimônio histórico. Esse direito pode incidir sobre imóveis urbanos públicos ou privados.

O Plano Diretor deve indicar as áreas onde esse instrumento poderá ser aplicado, bem como fixar o seu prazo de vigência, não superior a cinco

anos. O artigo 27 estabelece que é de responsabilidade do proprietário do imóvel notificar sua intenção de venda para que o município, no prazo de trinta dias, manifeste seu interesse pela compra. Se o governo não se manifestar nesse prazo, fica o proprietário autorizado a vender o bem para terceiros, nas condições da proposta apresentada. Após a venda para terceiros, o proprietário é obrigado a apresentar para o município, conforme destaca o parágrafo 4º desse mesmo artigo, uma cópia da alienação do imóvel para que se possa conferir se a venda foi efetiva dentro da proposta, pois caso ela tenha sido processada em outras condições, deverá ser automaticamente cancelada.

Esse instrumento já tem sido aplicado no caso do tombamento, no qual o poder público tem preferência para aquisição do bem tombado, conforme estabelece o artigo 22 do decreto-lei nº 25 de 1937, que trata do "direito de preferência"¹².

Logo, para a questão do patrimônio, esse instrumento é interessante porque pode ser uma maneira de tentar barrar a especulação imobiliária e os interesses particulares no momento da compra do bem preservado.

No entanto, vale destacar que a preempção possui um ponto negativo: o perigo da venda ser utilizada para favorecer interesses particulares, no qual um proprietário particular possa superfaturar a venda, vendendo o imóvel acima do valor de mercado. Mas se essa trama for comprovada, o prefeito poderá incorrer em improbidade administrativa.

¹²ART. 22 - Em face da alienação onerosa de bens tombados, pertencentes a pessoas naturais ou a pessoas jurídicas de direito privado, a União, os Estados e os Municípios terão, nesta ordem, o direito de preferência.

§ 1º Tal alienação não será permitida, sem que previamente sejam os bens oferecidos, pelo mesmo preço, à União, bem como ao Estado e ao Município em que se encontrarem. O proprietário deverá notificar os titulares do direito de preferência a usá-lo, dentro de trinta dias, sob pena de perdê-lo.

2.7 Da outorga onerosa do direito de construir (artigos 28º a 31º)

A outorga onerosa do direito de construir ou solo criado¹³ é o instrumento que fixa as áreas nas quais o direito de construir poderá exceder ao coeficiente de aproveitamento básico¹⁴ adotado. O Plano Diretor é o responsável por definir os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento para que eles possam ser condizentes com a infra-estrutura existente, ou seja, é ele que fixa quais as áreas que poderão sofrer alteração de uso do solo, mediante contrapartida prestada pelo beneficiário. Souza (2003) destaca que essa superação de coeficiente pode ser vista como um gerador de tributo, isto é, a condição que na maioria das vezes pode justificar a sua aplicação.

Segundo o artigo 31, os recursos oriundos do solo criado somente poderão ser aplicados em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes e de lazer, bem como áreas de interesse para preservação ambiental, histórica e/ou cultural.

A implantação desse instrumento no Brasil sofreu grande influência francesa, especificamente do “*Plano legal de densidade*” (*Plafond legal de densité*), de 1975, que visava corrigir a enorme distorção entre os preços elevados de terrenos liberados para a construção de arranha céus e os baixos preços dos terrenos onde os limites construtivos eram rígidos (INSTITUTO PÓLIS, 2001; SOUZA, 2003).

¹³ Pode-se definir o solo criado como sendo a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiado diretamente sobre o chão, ou seja, é a criação de um piso artificial. A cobrança do tributo do solo criado é estabelecida a partir do momento em que a superfície construída supera a área do terreno. Nesses casos, normalmente se trabalha com um coeficiente de aproveitamento único, de valor igual a um (SOUZA, 2003).

¹⁴ Pelo parágrafo 1º do artigo 28 do Estatuto da Cidade, o coeficiente de aproveitamento é definido como “a relação entre a área edificada do terreno e a área do terreno propriamente dita”. Pode ser definido um coeficiente de aproveitamento único para toda a zona urbana ou diferenciado para as áreas específicas dentro da zona urbana.

Um dos momentos mais significativos da discussão sobre o solo criado no Brasil foi em 1977 quando se organizou na cidade de Embu o “Congresso sobre o Solo Criado”, da qual resultou a *Carta de Embu*, que estabeleceu que o criador de solo criado deveria oferecer à coletividade as compensações necessárias ao re-equilíbrio urbano que o solo adicional exigia (INSTITUTO PÓLIS, 2001; SOUZA, 2003).

A implementação desse instrumento tem se difundido por diversas cidades brasileiras. Em Curitiba, o instrumento tem sido utilizado para gerar recursos voltados ao financiamento da habitação de interesse social, no qual cerca de 720 empreendimentos habitacionais já utilizaram o instrumento para aprovação de novos projetos. Em Natal, os recursos obtidos também são destinados ao Fundo Municipal de Habitação. No entanto, em Natal houve uma peculiaridade, pois a maioria das vezes em que o instrumento foi aplicado era para regularização de edificações existentes. No Distrito Federal, foi aprovado em 2000 a Outorga Onerosa da Alteração de Uso voltada, sobretudo, para a instalação de postos de gasolina dentro do Plano Piloto. Por essa lei, os recursos são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano. Em Porto Alegre, o instrumento financia obras viárias e de habitação popular. O instrumento é tão difundido, que hoje já representa cerca de 9% do total construído a cada ano na cidade (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

Na perspectiva da preservação do patrimônio histórico, a implementação desse instrumento é um pouco restrita devido a impossibilidade de aumentar o potencial construtivo de bens tombados. O adensamento de áreas consideradas de valor histórico pode significar sua descaracterização ao passo que altera a morfologia urbana original. Sua aplicabilidade poderia ser mais interessante para o patrimônio caso a verba proveniente do incremento construtivo de outro local fosse destinada para a preservação de bens culturais.

2.8 Transferência do direito de construir (artigo 35º)

Esse instrumento permite que o proprietário de um imóvel urbano, privado ou público, possa vender ou exercer em outro local, a diferença entre a área construída do imóvel e o total da área edificada do terreno

atribuída pelo coeficiente de aproveitamento estabelecido pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Para os proprietários de imóveis tombados, esse instrumento pode ser uma forma de compensação pelo fato de que em seus edifícios o coeficiente ou densidade máxima não poderão ser atingidos devido às restrições estabelecidas pelas leis de tombamento. *“Ao buscar garantir uma situação de justiça e isonomia, sem que isso configure favorecimento indevido a qualquer proprietário, o instrumento pode contribuir para facilitar a implementação de medidas de caráter preservacionista, de nítido interesse coletivo”* (BRITO, 2002, p.9).

Segundo o artigo 35, essa transferência somente pode ser realizada para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para programas de regularização fundiária ou de habitação de interesse social, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, bem como para preservação de bens de interesse histórico, cultural e/ou ambiental.

A transferência do direito de construir não pode ser aplicada para os imóveis desapropriados, situados em áreas não edificáveis e/ou passíveis de aplicação do usucapião especial do imóvel urbano. Essa transferência também só será permitida mediante escritura pública e se o proprietário tiver aprovação do conselho de preservação do patrimônio cultural. Quando ocorrer demolição ou destruição do imóvel preservado, fica extinta a transferência do potencial construtivo e cessada as isenções.

O potencial construtivo poderá ser transferido no todo ou em parcelas, para um ou mais lotes, ficando vinculado ao imóvel para o qual se transferiu, não sendo admitida nova transferência.

A implantação desse instrumento no Brasil sofreu uma enorme influência norte-americana, sobretudo do *Plano de Chicago* de 1973, no qual a transferência foi motivada pelos conflitos decorrentes da aplicação da legislação de tombamento. Quando se tombava edifícios baixos em locais onde eram permitidos edifícios altos, os proprietários se sentiam lesados porque não podiam construir o potencial concedido pela legislação. Para reverter essa situação, criou-se então uma legislação que permitia ao proprietário transferir seus direitos de edificar em um outro local onde não existisse essa limitação, para que os imóveis tombados não fossem tão prejudicados (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

As cidades de Curitiba e São Paulo foram as primeiras cidades em nosso país a aprovarem uma lei sobre a transferência do potencial construtivo de imóveis preservados, visando flexibilizar a prática da preservação. Em Curitiba, foi instituído em 1982 o “incentivo construtivo”. No caso de São Paulo, a lei foi aprovada em 1984¹⁵ e definia que no lote receptor somente era admitido um acréscimo de 25% ao coeficiente de aproveitamento máximo permitido pela legislação, para se evitar um adensamento construtivo em áreas mais valorizadas. Segundo Freitas (1995), essa lei na época não teve uma repercussão boa, porque nos dez primeiros anos posteriores à sua aprovação somente uma transferência foi legalizada, o que demonstra que essa lei era insuficiente para atrair o interesse dos empreendedores imobiliários.

Após a aprovação desse instrumento pelo Estatuto da Cidade, a sua utilização aumentou. Em Curitiba, foram transferidos 169.747,19m² provenientes de áreas verdes e 35.620m² de imóveis preservados, o que totaliza 205.367,2m² e uma arrecadação equivalente a R\$7.124.000,00. Em Belo Horizonte, esse instrumento tem sido utilizado para ressarcir os proprietários dos imóveis que sofreram restrições decorrentes do tombamento, na qual a transferência somente pode ser realizada para o entorno do imóvel, o que concentra sua aplicação basicamente para a área central onde estão inseridos a maior parte dos imóveis tombados. Em Natal, o instrumento é aplicado basicamente para zonas de proteção ambiental e áreas não adensáveis. Como o Plano Diretor não coloca limites a verticalização, a transferência associada à legislação levou a um processo de aumento de gabarito de altura, de uma média de dez para trinta andares, sobretudo na orla marítima. Em Porto Alegre, a prefeitura utiliza o instrumento como forma de financiar desapropriações, no qual há o exemplo do projeto viário da Terceira Avenida Perimetral, que permite aos proprietários atingidos pela desapropriação a receber o potencial construtivo em outros locais. Em Campo Grande, a transferência do potencial construtivo serviu para compra de uma área que hoje se transformou em um parque urbano (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

¹⁵ Lei n° 9.725, de 2 de julho de 1984.

Para a preservação do patrimônio, esse é um dos instrumentos que mais favorece a preservação dos imóveis de interesse histórico, cultural e/ou ambiental. No entanto, Brito (2002) destaca que sua aplicabilidade parece ser mais efetiva quando se trata de áreas de valor histórico cultural inseridas em grandes e médios centros urbanos, com dinâmica econômica que possibilite estabelecer essa transferência do direito de construir. “No caso dos pequenos núcleos urbanos, de pouca dinâmica econômica, não se verifica pertinência em sua aplicação” (BRITO, 2002, p. 9).

Outro requisito desse instrumento é a formulação de planos de preservação, em parceria com os órgãos de preservação competentes ou a participação em algum programa já existente, para que a destinação do imóvel seja realmente cumprida. Ademais, também é necessário um acompanhamento e monitoramento dos imóveis preservados. Nesses casos, o trabalho de inventário¹⁶ desses imóveis pode ser de fundamental importância.

Segundo o Estatuto da Cidade, esse instrumento não contempla os custos da preservação dos imóveis, sobretudo dos que realizaram a transferência. No entanto, isso pode ser estabelecido pelo Poder Público Municipal, por meio do Plano Diretor. No caso de Curitiba, por exemplo, para os imóveis particulares a serem preservados, o proprietário deve restaurar¹⁷ o imóvel como contra partida para receber o potencial construtivo. Para os imóveis públicos, o valor do restauro é transformado em cotas que são vendidas para financiar a obra. Em Belo Horizonte, somente

¹⁶ O inventário é um trabalho de catalogação de dados dos bens tombados ou preservados, que envolve desde o seu estado de conservação até o tipo de uso que o edifício possui. Ele pode auxiliar tanto um adequado planejamento das atividades no setor de patrimônio histórico, quanto as de planejamento urbano. Segundo o IPAC (2001, pg. 2), o inventário caracteriza-se como “uma operação permanente, dinâmica e sistemática, visando o cadastro de manifestações humanas, em suas diferentes criações espontâneas e formas, e de potencialidades naturais”.

¹⁷ A restauração é uma intervenção direta sobre o objeto, visando manter sua integridade material. É um procedimento que busca o restabelecimento da unidade potencial de um bem cultural, sempre que isso seja possível, sem cometer falsificação artística ou histórica e sem apagar qualquer vestígio acontecido na transmissão desse bem ao longo do tempo, visando a recomposição do edifício da maneira como historicamente ele se constitui. Segundo a Carta de Burra de 1980,

para os edifícios de propriedade do município, os recursos obtidos com a alienação do potencial construtivo poderão ser aplicados na preservação ou restauro dos imóveis objeto da transferência. Consideramos que essa poderia ser uma obrigação para todas as cidades, estando contida no próprio Estatuto da Cidade e sendo regulamentada pelos Planos Diretores municipais. Pelo menos uma parte da verba poderia ser destinada à preservação do patrimônio, minimizando assim, a falta de recursos, um fato tão comum na prática da preservação de bens tombados.

2.9 Operações urbanas consorciadas (artigos 32º a 34º)

Esse instrumento tem por finalidade a promoção de intervenções urbanas que busquem transformações estruturais, tais como a revitalização¹⁸ de áreas centrais das cidades, mediante parcerias entre o poder público e o setor privado.

Os moradores, proprietários, usuários permanentes e investidores devem participar desse processo, de modo que seja estabelecido os deveres e direitos de cada categoria. O objetivo desse instrumento, segundo Souza (2003, p. 277), é *“fazer com que o capital imobiliário arque, ao menos em*

“a restauração será o restabelecimento da substância de um bem em um estado anterior conhecido. A restauração implica na recuperação do desenho original do imóvel, mantendo os estilos arquitetônicos existentes.” (IPHAN, 1995, p. 285). “A restauração é o grau máximo de conservação, com reparações que tratam de reproduzir as condições originais dos elementos tratados. Refere-se a edifícios de especial valor arquitetônico, histórico ou monumental” (COLÉGIO DE AQUITETOS DE MADRI, 1985).

¹⁸ Pela etimologia, o termo revitalizar é dar vida nova, inserindo funções novas que se adaptem a estrutura física dos imóveis e ao desenho urbano existentes. Enfim, a *revitalização* refere-se à recuperação e reutilização de trechos urbanos reconhecidos/denominados de degradados ou sem vida, embora o senso comum aplique esse termo indiscriminadamente a qualquer requalificação urbana, mesmo em locais plenos de atividades, que apenas necessitariam de um (re)ordenamento físico-espacial e de usos. A revitalização tem sido o instrumento utilizado em diversos locais onde há uma localização privilegiada associada a um extensivo patrimônio construído.

parte, com os custos necessários para a preparação de um dado espaço visando a sua efetiva incorporação ou a sua recuperação”.

O Plano Diretor deve definir quais são as áreas urbanas da cidade que poderão estar sujeitas a estas operações, bem como os critérios para sua aplicação, que posteriormente deverão ser delimitadas por lei municipal.

Conforme o parágrafo segundo do artigo 32, poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações de normas construtivas, considerando-se o impacto ambiental delas decorrentes e a regularização de construções executadas em desacordo com a legislação vigente.

Na lei municipal da operação urbana é necessário constar, segundo o artigo 33, o “plano de operação urbana consorciada”, ou seja, a definição da área a ser atingida, a finalidade da operação, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, a contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios, bem como a forma de controle da operação obrigatoriamente compartilhada com representantes da sociedade civil. O estudo prévio do impacto de vizinhança também é necessário, devendo ser considerado como um anexo da lei.

Os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal com a operação urbana devem ser aplicados exclusivamente na área de intervenção do projeto. Para se obter os recursos necessários às obras previstas da lei municipal da operação urbana, o Estatuto da Cidade possibilita aos municípios, nos termos do artigo 31, a emissão de certificados de potencial adicional de construção. Esses certificados podem ser vendidos em leilão ou utilizados diretamente no pagamento de obras, ou convertidos em direito de construir unicamente na área objeto da operação urbana. No entanto, a quantidade de certificados emitidos deve ser compatível com os limites máximos de potencial construtivo permitidos pelo Plano Diretor.

As operações urbanas, como instrumentos urbanístico, tiveram influência tanto européia quanto norte-americana, mas que em ambos os casos buscavam reutilizar áreas da cidade que sofreram esvaziamento devido as alterações das forças produtivas a partir da década de 1970.

Vale ressaltar que a maioria dos projetos de revitalização busca revitalizar essas áreas ditas degradadas, utilizando um discurso de que esses lugares estão sem vida, o que não é verdade visto que esses espaços não estão mortos. A questão é que, geralmente, os lugares denominados de degradados ou sem vida possuem usos “indesejados”, tais como prostitutas, comércio popular, camelôs, flanelinhas, entre outros, que não são tão lucrativos e acabam afastando a população de poder maior aquisitivo. Então, a revitalização, na realidade, busca dar novos usos, sobretudo mais elitizados, a antigos complexos industriais, áreas portuárias, espaços públicos e/ou áreas centrais que sofreram um processo de popularização e alteração funcional, para que esses espaços se tornem lucrativos e atraentes, podendo atender a lógica da globalização.

Em muitos desses projetos, houve uma valorização da área, um processo denominado de “gentrificação”¹⁹ dos espaços. Harvey (1988) aponta que essas “revitalizações” são um modo de atrair capitais e pessoas (principalmente da classe média), tornando-se pólos de atração para o turismo e o comércio. E isso significa, na maioria das vezes, expulsão da população mais pobre do local, o que vai totalmente contra o ideal de *uma cidade para todos* pregado no Estatuto da Cidade.

No Brasil, as operações urbanas também têm se configurado como grandes projetos de revitalização de áreas degradadas, para excluir usos “indesejados” com o intuito de se alterar o perfil sócio-econômico local para enobrecê-lo. Como exemplo, podemos citar a “Operação Urbana Anhangabaú”, implantada na cidade de São Paulo, que visava a revitalização da área central, a melhoria da paisagem urbana, o melhor aproveitamento dos imóveis vagos ou subutilizados, a regularização de imóveis construídos em desacordo com a lei urbana, a articulação dos espaços públicos, bem

¹⁹ São diversos os sentidos que podem ser enunciados pelo termo *gentrificação*. No entanto, adotamos o significado que envolve o consumo de áreas centrais por uma classe mais abastada, seguindo a linha adotada por Sharon Zukin (2000), na qual o enobrecimento redefine o significado social de um lugar especificamente histórico para um segmento de mercado imobiliário, e por Rogério Proença Leite (2004, p. 19), que atribui à gentrificação “as transformações dos significados de uma localidade histórica em um segmento do mercado, considerando a apropriação cultural do espaço a partir do fluxo de capitais”.

como a preservação do patrimônio histórico cultural. Ou seja, buscava a valorização dos imóveis privados situados no entorno da obra. Outro exemplo de operação urbana atrelada à revitalização de áreas degradadas foi a “Operação Urbana Centro”, implantada também na cidade de São Paulo. Nesse projeto, os recursos obtidos foram destinados a melhorias urbanas, a recuperação dos espaços públicos, pagamento das desapropriações, além do restauro dos imóveis tombados. No entanto, após a intervenção, o local sofreu um processo de enobrecimento. Essas experiências, segundo Souza (2003, p. 276), demonstram *“o quanto esse instrumento pode ser útil ao capital imobiliário, ao mesmo tempo que presta tão pouco serviços à população de baixa renda”*.

A operação urbana que mais apresentou resultados financeiros até hoje foi a “Operação Urbana Faria Lima”, que gerou algo em torno de R\$ 200 milhões para os cofres públicos municipais. Esse projeto visava a expansão do centro de São Paulo, com investimentos diretos na ampliação da avenida e indiretos como a construção de terminal de ônibus e habitação de interesse popular. No entanto, os investimentos indiretos nunca saíram do papel. Somente a ampliação das Avenidas Faria Lima e Hélio Pelegrini foram executadas (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

A utilização desse instrumento também se difundiu por outras cidades brasileiras. Em Santo André, o projeto de requalificação do Eixo-Tamanduatehy envolveu pequenas operações urbanas: a Operação Urbana Industrial I, Operação Urbana Industrial II Cyrella, Operação Urbana Flat da Avenida Portugal e Operação Urbana Pirelli. Em Campo Grande esse instrumento foi criado para o projeto de urbanização do Parque das Nações. Em Belo Horizonte, esse instrumento foi aplicado para a requalificação do eixo ferroviário. Em Natal, as operações urbanas englobam áreas de valor histórico cultural significativos e carecem de revitalização (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

A utilização dos recursos auferidos com a operação urbana para o restauro de imóveis tombados ou preservados por área envoltória pode ser um ponto positivo para a preservação, na medida em que oferece recursos para tal. No entanto, pode ser negativo para a função social do imóvel, se configurar um processo de enobrecimento e, conseqüente expulsão da população de baixa renda residente no local antes do restauro ou revitalização

do bem. Isso evidencia que os processos de revitalização podem transformar os lugares em objeto de consumo e/ou uma mercadoria elitizada, voltada sobretudo, para as classes mais abastadas.

2.10 Usucapião especial de imóvel urbano (artigos 9º a 14º)

Esse instrumento determina que aquele que possuir como sua área ou edificação urbana até 250 metros quadrados, durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, poderá adquirir a posse da terra, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Isto significa que esse é um instrumento de regularização fundiária²⁰ que visa assegurar o direito à moradia aos segmentos mais pobres da sociedade.

O artigo 10 do Estatuto da Cidade possibilitou o usucapião coletivo de áreas acima de 250 m², destinadas à moradia da população de baixa renda num prazo ininterrupto de cinco anos, onde não é possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. O objetivo desse instrumento é legalizar a posse de terra ocupada por um grupo de famílias, em locais onde a comunidade, por meio de regras informais de uso do solo, já convencionou as áreas privadas (áreas destinadas a cada morador), bem como as áreas comuns a todos. O terreno a ser aplicado esse instrumento, tanto pode ser dividido em frações ideais iguais para cada possuidor quanto ser dividido em frações ideais diferenciadas, com base em acordo escrito.

A intervenção do Ministério Público faz-se necessária em todas as ações de usucapião urbano, sejam elas individuais ou coletivas, conforme determina o parágrafo primeiro do artigo 12. O Plano Diretor pode definir

²⁰ Segundo Alfonsin (1997), *regularização fundiária* é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência de população moradora de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população. Ou seja, é uma ação que possibilita novas formas de legalização para ocupações feitas por populações de baixa renda em área que não lhes pertenciam legalmente.

as áreas onde está situada a população de baixa renda passível de ser usucapiada coletivamente (favelas, cortiços, loteamentos irregulares, etc.), assim como as áreas especiais de interesse social que deverão ser urbanizadas.

É vetada a possibilidade de imóveis públicos serem adquiridos por usucapião, o que é paradoxal visto que grande parte dos pedidos de usucapião são partes de terras públicas. Isso significa que áreas ou edifícios públicos de valor histórico cultural, tombados ou preservados, não poderão ter uma destinação social por meio desse instrumento. Conforme destaca Rodrigues (2004), o usucapião urbano em terras públicas foi vetado pelo governo federal no momento da aprovação do Estatuto. No entanto, dada a ação dos movimentos sociais, foram posteriormente publicados como Medida Provisória. “Os vetos a esses artigos mostram que o governo federal da época pretendia eximir-se de sua responsabilidade em relação ao direito de moradia, apesar de ter assinado a Agenda Habitat II e de constar da Constituição Brasileira, artigo 6, a moradia como direito fundamental, digna da pessoa humana” (RODRIGUES, 2004, p. 3).

As políticas de regularização fundiária não devem ser formuladas isoladamente, restringindo-se apenas a busca de titulação da propriedade da habitação e do lote. Elas necessitam ser concebidas num contexto mais amplo que englobe questões de circulação, transporte, segurança e infraestrutura urbana, visto que a posse da terra não é suficiente para garantir o acesso ao *direito à cidade*.

Na perspectiva da preservação do patrimônio histórico, esse instrumento pode ser aplicado nos casos de regularização fundiária de cortiços existentes em imóveis tombados ou preservados por área envoltória, desde que para fins de moradia. Para que a aplicação desse instrumento seja viável e oportuna, é preciso estar atento a dois aspectos. Primeiro de que a posse da terra por si só não garante qualidade de vida aos moradores. O segundo aspecto refere-se à conservação e preservação do próprio imóvel na medida em que esse tipo de uso (habitação em cortiço) se faz, geralmente, de maneira precária, contribuindo muito mais para a destruição do imóvel do que à sua preservação. No caso da aplicação do usucapião, se este não for acompanhado de um projeto arquitetônico que transforme o imóvel efetivamente em

habitações que ofereçam as condições mínimas de moradia aos seus usuários, este instrumento estará corroborando para a destruição do patrimônio histórico ao ignorar a situação de precariedade do mesmo.

Outra questão a ser analisada é o fato das regularizações de assentamentos informais se transformarem numa questão mercadológica, na qual após a regularização o imóvel possa ser vendido, podendo nele ser instalado outro uso que não tenha uma função social. Será que nesse caso o imóvel usucapiado não pode se tornar um objeto da especulação imobiliária? Ou até contribuir para um enobrecimento do local?

2.11 Estudo de impacto de vizinhança

O *estudo de impacto de vizinhança* – EIV estabelece, por meio do artigo 36, que deverá ser aprovada uma lei municipal que defina quais os empreendimentos que dependerão de um EIV como condição de sua aprovação. O Estatuto da Cidade pretende que esse instrumento possa fazer a mediação entre os interesses privados e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno. O estudo de impacto de vizinhança foi criado porque o zoneamento²¹, a legislação tradicional responsável por garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos, não consegue mediar todos os conflitos de vizinhança.

Segundo o artigo 37, o EIV “*será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades*”. O EIV deverá incluir, no mínimo, a análise dos impactos do empreendimento ou atividade quanto ao adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego, a demanda por transporte público, a ventilação e a iluminação dos espaços, a paisagem natural, assim como o patrimônio natural e cultural.

²¹ “Zoneamento é a divisão do espaço sob jurisdição de um governo local em zonas que serão objeto de diferentes regulações no que concerne ao uso da terra e à altura e ao tamanho permitidos para as construções” (CULLINGWORTH apud SOUZA, 2003).

As conclusões do estudo de impacto de vizinhança poderão aprovar, impedir ou estabelecer condições de compensação para o funcionamento do empreendimento. Essas compensações podem ser de vários tipos. No caso de sobrecarga de infra-estrutura viária poderão ser exigidos abertura de novas vias, alargamento de ruas, criação de áreas de estacionamento, investimentos em transporte coletivo, nova sinalização urbana, etc. No caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, de lazer, creches, escolas ou qualquer outro equipamento comunitário, recuo de edificações, alargamento de vias, etc. Para impactos sobre o mercado de trabalho, poderão ser solicitados postos de trabalho para a população residente da área ou um número mínimo de lojas para os comerciantes locais dentro do novo empreendimento, etc. Para o patrimônio cultural, poderão ser solicitados verbas para a restauração ou conservação dos imóveis, a implantação de um uso compatível nesses bens, a restrição para colocação de anúncios publicitários nos imóveis tombados, preservados ou no seu entorno.

O EIV já foi aplicado a uma série de empreendimentos. Em São Paulo, por exemplo, na construção do *Shopping Center Aricanduva*, no início da década de 1990, como compensação foi duplicada uma avenida, construída uma ponte e instalados semáforos no entorno. Na construção do *Shopping Higienópolis*, também em São Paulo, foram obtidos, como compensação, a manutenção de áreas verdes do entorno, restrições a anúncios publicitários, recuo em relação às ruas e a preservação de dois casarões situados no entorno para conservar a qualidade paisagística e também a diminuição do número de garagens do empreendimento e implementação de linhas de micro-ônibus para não comprometer a circulação. Em Belo Horizonte, precisam apresentar o EIV todos os empreendimentos não residenciais com mais de 6 mil m² de área construída e empreendimentos residenciais com mais de 150 unidades (INSTITUTO PÓLIS, 2001).

No caso dos bens tombados, o estudo de impacto de vizinhança deverá respeitar também as restrições impostas pela sua área envoltória, que possui como objetivo preservar a ambiência do bem, geralmente não permitindo a instalação de grandes empreendimentos nessa área. Assim, para não afetar a ambiência do patrimônio histórico, bem como a paisagem urbana, o *estudo de impacto de vizinhança* deve ser realizado toda vez em que houver o pedido

para aprovação de um *empreendimento de impacto* que possa vir a ter repercussão significativa no espaço, sobrecarregar a infra-estrutura urbana e/ou afetar as condições funcionais, paisagísticas ou urbanísticas.

Há que ressaltar que o EIV deve ser utilizado em prol da coletividade e não apenas de partes específicas da sociedade. Outro risco é o de empreendimentos incômodos serem “empurrados” para bairros com população de menor poder aquisitivo, tornando-se o EIV um instrumento de segregação sócio-espacial. Portanto, é necessário um amplo debate com a comunidade antes que se definam as regras para a sua aplicação.

2.12 Consórcio imobiliário

É um recurso utilizado para viabilizar empreendimentos quando o proprietário não dispõe de recursos financeiros para executar sozinho todas as intervenções necessárias. Por esse instrumento, o proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público Municipal, que fica responsável pela realização das obras correspondentes. Após a execução do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades imobiliárias (casas ou apartamentos) devidamente urbanizadas, em valor proporcional ao do imóvel antes da obra. As demais unidades ficam com o Poder Público, que poderá comercializá-las para a população que necessitar de habitação social. Pode ser aplicado conjuntamente com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como o *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório*.

Sob a ótica da preservação do patrimônio, o consórcio imobiliário possui grande aplicabilidade, pois pode ser oportuno para financiar obras de implementação de habitação em bens tombados ou preservados, bem como recuperar bens de valor histórico ou cultural. Essa implementação pode ser amplamente oportuna porque diante da carência de moradias existente no país, a transformação de edifícios históricos abandonados ou subutilizados em habitação pode tanto garantir que a função social seja cumprida quanto garantir a preservação desses bens por meio da utilização cotidiana.

Atualmente, a Caixa Econômica Federal conta com um Programa de Arrendamento Residencial – PAR²², que nas grandes capitais brasileiras como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e São Luís do Maranhão, tem desenvolvido projetos de habitação popular em edifícios de valor histórico cultural que estão abandonados nos centros da cidade. Nesse programa, a Caixa Econômica Federal ou pode comprar os edifícios subutilizados ou oferecer aos proprietários algumas unidades habitacionais em troca do imóvel objeto da intervenção, configurando assim um tipo de “consórcio imobiliário”.

Outra questão a ser considerada é que esse instrumento necessita de uma grande capacidade de investimento do Poder Público Municipal, o que geralmente não ocorre. Uma maneira de viabilizá-lo (mas que não consta no Estatuto da Cidade) seria a parceria com a iniciativa privada, por meio da *Lei Rouanet*²³ por exemplo, para compensar o investimento da empresa privada. Outra forma poderia ser tentar um financiamento do Banco Internacional de Desenvolvimento – BID, que tem sido o grande financiador de projetos voltados à preservação do patrimônio no Brasil na atualidade.

2.13 Concessão do direito real de uso (artigo 48º)

A concessão do direito real de uso – CDRU é um recurso que transfere o domínio útil de bens públicos, ou seja, é uma concessão de uso, por meio de um contrato administrativo, pelo qual o Poder Público Municipal possibilita ao particular a utilização privada de um bem público, desde que para exercer

²² O PAR (Programa de Arrendamento Residencial) destina-se à população de baixa renda que deseja adquirir sua casa própria por meio de financiamento com a Caixa Econômica Federal. Em alguns lugares, a casa própria são imóveis antigos e abandonados que estão sendo recuperados e transformados em habitação popular. Assim, vale ressaltar que ele não é um programa específico de preservação, mas tem sido utilizado para tal em alguns casos.

²³ A *Lei Rouanet*, lei n° 8.313, de 23 de dezembro de 1991, inclui o *Mecenato Incentivado*, ou seja, permite que os projetos aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) recebam patrocínios e doações de empresas e pessoas privadas, podendo os doadores abaterem, ainda que parcialmente, os benefícios concedidos do Imposto de Renda devido.

uma função social relacionada à urbanização, habitação popular, cultivo da terra ou outra atividade de interesse social. A CDRU sempre necessita de uma autorização legislativa.

Segundo o artigo 48, inciso II, no caso de contratos de financiamento habitacionais, o CDRU obrigatoriamente deverá ser aceito como garantia, ou seja, terá caráter de escritura pública. Assim como o usucapião, o CDRU é um instrumento de regularização fundiária, só que o usucapião somente pode ser aplicado para imóveis particulares e envolve posse da terra, enquanto o CDRU para imóveis públicos e envolve direito de uso.

O CDRU é positivo para edifícios públicos de valor histórico cultural, tombados ou preservados por área envoltória, porque esses imóveis poderão adquirir uma destinação social por meio desse instrumento, já que eles não o podem por meio do usucapião urbano. Enfim, ele traz a possibilidade de legalizar a posse de ocupantes de terrenos públicos, sem alteração do direito de propriedade.

Outra questão importante é que por meio desse instrumento pode-se conservar a população em sua área original, evitando transtornos de várias ordens, como afastamento dos locais de trabalhos, quebra de laços familiares e afetivos com o próprio local. Esse instrumento pode ser utilizado para tentar minimizar a ação da especulação imobiliária e tentar evitar a ocorrência de um processo de gentrificação. Esse tipo de ação se opõe aos projetos que expulsam antigos usuários para a implementação de usos mais elitizados e mercadológicos. Conforme destaca Santos (2006, p. 72), esse tipo de intervenção que expulsa a população cria *“vazios embelezados amparados no discurso da modernização, da revitalização, e esquecem que esta área só tem sua condição de existência devido a comunidade que lá vive e interage com este território, pois a relação entre o visitante e o patrimônio é de contemplação, superficial e transitória”*.

Considerações finais

O Estatuto da Cidade aborda a questão da preservação do patrimônio almejando a construção de um modelo de planejamento e gestão coordenados,

no qual a preservação possa ser tratada como um mecanismo de desenvolvimento e crescimento, partindo para uma gestão compartilhada e democrática.

No entanto, a falta de uma gestão integrada em áreas históricas pode ser evidenciada em diversas questões do cotidiano tais como a necessidade de se readequar as antigas construções para as novas funções e usos, a adaptação do fluxo de veículos ao traçado urbano original das cidades, a criação de áreas de estacionamentos para atender a crescente demanda de veículos, a degradação dos espaços públicos e de imóveis antigos, entre outros.

Consideramos que há necessidade de mudança na prática da preservação do patrimônio cultural. Enquanto essa estiver atrelada somente a área de cultura, ou seja, não fizer uma gestão urbana compartilhada com a área de planejamento, a preservação se dará de forma ineficaz e pouco abrangente, pois é preciso pensar os bens culturais como parte integrante da cidade e da dinâmica urbana. E, conseqüentemente, tentar assegurar aos cidadãos o *Direito a Cidade* e possibilidades de uma vida mais digna.

As diretrizes contidas no Estatuto da Cidade tentam equilibrar os interesses dos agentes produtores do espaço, tentando não permitir ações tão vorazes da especulação imobiliária, sobretudo no que diz respeito a preservação do patrimônio. No entanto, ainda há dificuldade para a implementação desses instrumentos, haja vista que a cidade encontra outros mecanismos para gerir, usar e valorizar o seu espaço.

Referências Bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia. **Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ, 1997. 248p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1998. **Artigos 182 e 183**.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estabelece diretrizes gerais da política urbana**.
- _____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC) e dá outras providências (Lei Rouanet)**.
- _____. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. **Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional**.
- BRITO, Marcelo. "Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro". In: **Seminário Internacional sobre reabilitação urbana de sítios históricos**, dez. 2002, Brasília. Anais..., Brasília: IPHAN, 2003.
- COLÉGIO OFICIAL DOS ARQUITETOS DE MADRI. **Curso de Rehabilitación: la teoria**. Madri: Graficino, 1985. 305p.
- FREITAS, Marcelo de Brito Albuquerque Pontes. "A transferência do potencial construtivo: um novo instrumento de preservação e revalorização de áreas históricas". A experiência de São Paulo de 1984 a 1994. In: ZANCHETI, Silvio (org). **Estratégias de intervenção em áreas históricas**. Recife: 1995. p.168 - 174.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. "Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural". São Paulo: Loyola, 1998. 349p.
- IPHAN - INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN/Ministério da Cultura, 1995. (Cadernos de Documentos nº 3). 344p.
- INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001. 273p.
- IPAC – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA. Inventário, 2001. Disponível em: <<http://www.sct.ba.gov.br/inventario-f.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2006.
- ISNARD, Hidelbert. **O espaço geográfico**. Coimbra: Almedina, 1982. 219p.

- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991. 169p.
- LEITE, Rogério Proença. **Contra-usos da cidade: lugares e espaços público na experiência urbana contemporânea**. Campinas: editora da UNICAMP/Aracaju: Editora UFS, 2004. 342 p.
- OLIVEIRA, Melissa Ramos da Silva. "O Estado e as formas de legitimação do patrimônio cultural". In: **IX Cidade Revelada. I Fórum Nacional de Conselhos de Patrimônio Cultural**, out. 2006, Itajaí. **Anais...**, Itajaí, 2006.
- _____. **Gestão patrimonial em ouro Preto: alcances e limites das políticas públicas preservacionistas**. Dissertação (Mestrado em Geografia). 264f. IG/UNICAMP, Campinas, 2005.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. Cadernos Metrôpoles, n. 12, p. 9-26, 2º sem. de 2004.
- _____. **Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade**. Revista Cidades, Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente, v. 2, n. 3, p. 89-110, jan. a jun. de 2005.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1997. (Coleção Espaços). 88p.
- _____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002. (Coleção Milton Santos, 1). 384p.
- _____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005. (Coleção Milton Santos, 7). 170p.
- SANTOS, Carlos Murilo Prado. **O reencantamento das cidades: tempo e espaço na memória do patrimônio cultural de São Luiz do Paraitinga/SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia). 222f. IG/UNICAMP, Campinas, 2006.
- SILVA, Maria Beatriz Setubal de Rezende Silva. Preservação na gestão de cidades. Revista do Patrimônio Histórico Artístico Nacional, Rio de Janeiro, n. 24, p. 97-105, 1996.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 560p.
- ZUKIN, Sharon. "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder". In: ARANTES, Antônio Augusto (org). **O espaço da diferença**. Campinas: Papius, 2000, p. 80-103. 304p.

O Planejamento Urbano e a Construção do Espaço Democrático na Cidade

Márcia Helena Batista Costa¹

Resumo

O texto aborda a democratização do espaço nas cidades, tendo como referência o planejamento urbano tomado como um direito pelo qual a sociedade dialoga com o Estado em esferas deliberativas, considerando que a partir dele os princípios constitucionais da Reforma Urbana serão efetivamente aplicados. Por meio do planejamento, o espaço da cidade tende a ser duplamente democratizado, tanto por representar uma abertura política de participação, como, através dessa participação, poderão ser redefinidas as condições de seu uso e ocupação, atendendo ao pressuposto do direito dos cidadãos à cidade.

Palavras-Chave

Planejamento urbano, participação democrática, conquista de direitos.

O Significado Político da Participação na Gestão das Cidades

É inegável a importância da produção do espaço na reprodução da sociedade contemporânea. Ao utilizar a afirmativa de Lefebvre (2004), é importante salientar que a sociedade contemporânea expressa a maturação da sociedade capitalista em termos da superação de suas formas de

¹ Professora da Sociologia da UEMG. É mestre em Ciências Sociais pela PUC-MG e doutoranda do PPG em Ciências Sociais na Unicamp. Correio eletrônico: marciaahl@tera.com.br

estruturação anteriores e da instabilidade de como se manifesta essa sociedade em sua composição mais recente.

O mesmo autor ajuda-nos imensamente a entender a produção do espaço para além da localização, de uma materialidade física construída, produzida e consumida pelos ditames da reprodução econômica de um sistema, evidenciando um outro significado que agrega as relações sociais e as implicações políticas próprias do poder institucionalizado. Mas evidencia também, o exercício do poder que atravessa as relações cotidianas e a vida das pessoas em seus antagonismos diversos.

Essa interpretação não perde de vista, no entanto, a idéia do controle do espaço como poder econômico, que incorpora o sentido da reprodução de uma racionalidade, de uma lógica, a do próprio capitalismo, transformando, em regra, ou mesmo legitimando, suas contradições. É frequentemente através da segregação espacial e da força normatizadora do Estado que uma hegemonia tende a ser exercida e legitimada.

A construção do espaço democrático na cidade (ou da cidade) comporta um sentido político pela hierarquização de sua organização, produção e consumo, que resulta em formas de uso e ocupação, planejamento e administração do espaço da cidade. A idéia de construção de espaços democráticos alcança também os posicionamentos ou reposicionamentos das forças políticas envolvidas nesse processo e, particularmente nesse texto, o foco está voltado para o entendimento do significado do urbano no Brasil como o lugar possível da participação democrática.

O esforço de interpretação da construção do espaço democrático na cidade terá como princípio e elemento condutor as ressignificações do contrato social, como pressuposto das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil e como promotor de sentido para o que vem a ser bem comum, espaço público e cidadania.

Entender os conteúdos e os mecanismos que envolvem essas relações, as bases valorativas e operativas de como é exercida a cidadania no âmbito das nacionalidades e mesmo em dimensões locais envolve necessariamente uma compreensão de como tem sido e pode vir a ser vivenciada a democracia.

Santos (1999) fala da reinvenção da democracia, sustentando-se na legitimidade das contratualizações que envolvem as relações econômicas,

políticas, sociais e culturais, marcadas por tensões e antinomias definidas a partir de um regime geral de valores e por normalizações incorporadas e referendadas socialmente. Na verdade, o autor busca as origens das contratualizações, suas bases históricas na sociedade moderna e analisa suas transformações ou desvios no período que ele chama de pós-contratualismo ou o que seria a crise desses pactos na contemporaneidade. De qualquer forma, é uma interpretação que traz clareza para o universo de entendimento da democracia e de como vêm se configurando as formas de participação em contextos diversos, destacando-se, dentre eles a importância assumida pelas cidades na atualidade.

O autor abarca um cenário e uma temporalidade amplos ao destacar a tensão existente entre democracia e capitalismo, que é constitutiva do Estado moderno, e nesse caso, historicamente definem-se campos de luta relacionados aos critérios definidores dos termos dos contratos estabelecidos em diferentes contextos e situações.

A proteção dos cidadãos foi sendo desenhada historicamente em meio a tais campos de força e, como resultado dessa fricção, definiram-se os parâmetros das contratualizações pelo estabelecimento do Estado de Direito característico do mundo moderno, sendo essa modernidade incorporada em condições diferentes, lembrando o quanto foram peculiares seus delineamentos nos países latino-americanos.

Na conceituação de Bobbio (1997), Estado de direito é o Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais, leis fundamentais ou constitucionais. Ocorre, segundo ele, a constitucionalização dos direitos naturais, transformados em direitos juridicamente protegidos ou direitos positivos. Os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos de poder; representam garantias de liberdade.

A validade jurídica instituída na conquista de direitos só tem sentido quando incorporada à dinâmica das relações societárias e é legitimada e resignificada nos embates, nos consensos e dissensos definidos em arenas diversas em que os cidadãos se posicionam.

No sentido arendtiano, como afirma Fedozzi (2000), perder o acesso ao mundo comum é perder o acesso à igualdade. É dessa concepção a idéia

de cidadania como o direito a ter direitos. A noção de espaço público para Arendt² é a do espaço construído pela ação e pela palavra. Através de procedimentos discursivos há a convivência com a pluralidade e ocorre o compartilhamento de um mundo comum.

Muitas vezes, há uma confusão sobre o sentido de público, comumente entendido como o que diz respeito ao Estado. Essa interpretação tende a ser mais comum na realidade política latino-americana. Numa outra perspectiva, os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas. O interessante nesses contextos é como vem acontecendo o resgate do público como espaço da sociedade. E essa transformação evidencia também a passagem do discurso à deliberação no processo de democratização³ pois, o exercício da deliberação

² O pensamento de Arendt é elucidativo em termos estruturais para que se possa ter uma compreensão dos fundamentos do que representa a institucionalização da política e de sua vivência na sociedade capitalista. A autora ao tratar do nascimento da sociedade moderna mostra como o desenvolvimento da sociedade de massas indica que os vários grupos sociais foram absorvidos por uma unicidade. Nela, a esfera do social atinge todos os membros e a equalização no mundo moderno se dá por meio de uma igualdade baseada no conformismo. Seria a conquista jurídica e política da sociedade na esfera pública. Na antiguidade, na esfera pública prevaleciam as diferenças, as distinções, pois, os homens agiam ao invés de se conformarem. Na era moderna, o enriquecimento da esfera privada se dá através do moderno individualismo. A privacidade moderna significa proteger o que é íntimo. Não representa o oposto da esfera política, mas sim o oposto da esfera social com a qual tem laços mais estreitos. A intimidade representa a reação contra a sociedade, dirigida às exigências niveladoras do social. Daí resulta o conformismo que é inerente à sociedade. O interesse único converge a um governo e a sociedade exclui a possibilidade de ação, atendendo à normalização e às convenções (ARENDRTH, 1997, p.59-68).

³ O único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do Direito de participar direta ou indiretamente na tomada das decisões coletivas, em outras palavras, é a maior extensão dos Direitos políticos até o limite último do sufrágio universal masculino e feminino, salvo o limite da idade (Bobbio, 1997, p.43). Nesse caso o autor está tratando dos princípios doutrinários, das origens e fundamentos do regime democrático e dos processos de incorporação da representação e das concepções de justiça e equidade na relação entre liberalismo e democracia. O mesmo autor posiciona-se sobre a importância da democracia social em seu texto sobre o futuro da democracia ao considerar que

amplia a esfera da política⁴. O que vem ocorrendo como parte dessas transformações é a revalorização da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2006).

Redimensionando o foco, numa tentativa de entender como esse processo se dá na realidade brasileira, torna-se impossível fazê-lo sem resgatar pelo menos parte os elementos definidores e característicos de nossa história política.

De acordo com Fedozzi (2000), a insuficiente realização do Estado de direito no Brasil tem relação direta com:

(...) a característica peculiar da sociedade brasileira é de ter-se construído contrariamente ao ideário igualitário fundado pela modernidade, onde a cidadania, como princípio republicano da coisa pública, nunca logrou instituir-se como elemento mediador das relações entre Estado e sociedade (TELLES, 1994; CARVALHO, 1990 apud FEDOZI p. 52).

ocorre um avanço substancial quando a democracia política provoca a conquista da democracia social, tornando-se importante não quem vota, mas sim onde e como se vota. A importância se transfere para o aumento dos espaços onde os cidadãos podem exercer o Direito de participação, pois, a educação para a cidadania se dá na prática democrática. In BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁴ A renovação do debate sobre a democracia traz à tona as idéias de extensão e generalização do exercício dos Direitos, da abertura de espaços públicos com capacidade decisória, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. Um debate que se caracteriza na contemporaneidade pela disputa entre projetos políticos. Ao limite do conceito de política centrado na representação por meio do sufrágio, ou seja, da democracia representativa como um fim em si mesma ou da democracia como mero exercício de representação política, opõe-se o conceito ampliado de política mediante a participação cidadã e devido a capacidade deliberativa construída nos espaços públicos (DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI: 2006). Trata-se de uma concepção de democracia que reconhece os conflitos e as tensões sociais, base teórica com possibilidades de enfoques empíricos relevantes para a proposta interpretativa estabelecida na discussão sobre a construção do espaço democrático pretendidas no texto em questão.

Fedozzi (2000) prossegue sua avaliação afirmando que nosso modelo de Estado se formou a partir de uma ordem patrimonialista e por padrões oligárquicos de administração e de uso da coisa pública, sintomas que representam as raízes anti-republicanas e antidemocráticas de nossa formação autoritária na gestão sócio-estatal, nas instituições da sociedade civil e na cultura política⁵.

É vasta a literatura que trata das origens estruturais de nossa deficiência no exercício da cidadania. No aprofundamento do tema, são relevantes as contribuições da historiografia. É interessante observar que diversas interpretações no campo das ciências sociais tomam os traços da cultura política brasileira como referência analítica em função da importância dessas características para uma compreensão mais consistente e crítica das conquistas democráticas almejadas e alcançadas.

No caso desse texto em especial, o tema central é a participação na gestão das cidades⁶, tendo como base empírica os pressupostos e aplicações do planejamento urbano como possibilidade de constituição de um espaço deliberativo e de efetivação do direito dos cidadãos à cidade, princípio

⁵ A matriz cultural de nossas limitações políticas foi alvo de análises de diversos autores de áreas e formações diferentes. Holanda (1995) refere-se ao encurtamento das distâncias pela cordialidade, traços de informalidade em nossas relações segundo ele responsáveis por uma ética de fundo emotivo, sintetizada na idéia do “o homem cordial”, marca de nossa cultura e explicação da frouxidão na composição de nossas instituições e da falta de coesão social característica de nossa estrutura social. Silveira (1997) explica a lógica patrimonialista em que se fundava o Estado no Brasil, no qual, o poder do governante advinha de um tipo de amalgama entre burocratização centralista e patrimonialismo, fazendo com que as questões públicas fossem emaranhadas em relações de parentesco e apadrinhamento. O termo Cidadania Concedida é de Tereza Salles (1994) em sua compreensão sobre as raízes da desigualdade social na cultura política brasileira, expressão de uma prática da dádiva, embasada em padrões de mando e subserviência. Santo (1992) cunhou o termo Cidadania Regulada para explicar a influência do Estado na organização da sociedade e no estabelecimento de critérios de acesso à cidadania. Numa mesma direção é entendida a expressão Estadania utilizada por Carvalho (1999).

⁶ O uso da palavra gestão não será tema principal a ser abordado no texto, mas não poderia deixar de mencionar o incômodo gerado pela expressão hoje transformada em regra no vocabulário de análise das cidades ao comportar enquanto significativo

estabelecido nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei nº10.257 de 2001. O tema da participação e planejamento será tratado em sua relação direta com a democratização do país em termos de como se constituíram diálogos entre sociedade civil e Estado, numa tentativa de entendimento dos entraves percebidos no processo e das perspectivas de superação dos mesmos.

O Planejamento Urbano como Instrumento de Participação

Há um duplo significado na idéia de construção democrática do espaço na cidade, pois, envolve a importância das dimensões do espaço em si e de como essa complexidade da produção e reprodução do espaço tem imbricações com os processos políticos que engloba atores diversos nessa construção.

Cabe agora, trazer para o campo da discussão proposta o fenômeno urbano, as implicações desse conceito, ou dos conceitos que o envolvem, sua efetividade e materialidade, incluindo sua manifestação nos modos de vida urbanos. O foco da análise volta-se para a importância do planejamento na consolidação dos direitos e como espaço de deliberação pela sociedade em sua relação com o Estado.

O planejamento afeta diretamente a configuração ou reconfiguração do espaço, em termos do seu valor de uso, de troca e seu significado simbólico.

um significado de governar ou administrar contextualizado. Nos últimos 20 anos, em consonância com a ascensão do modelo neoliberal, o setor público passou a sofrer críticas pela ineficiência ao ser comparado com a agilidade e praticidade do mercado, fato que levou os governos a buscarem a aplicação das técnicas de gestão próprias do setor privado em suas estruturas administrativas. O fenômeno coincide com as propostas de reforma do Estado veiculadas e aplicadas em sintonia com a nova etapa do capitalismo. Ao me referir ao incômodo pretendo destacar o quanto a incorporação da palavra gestão e do seu significado não podem ser desconsiderados enquanto realidade, mas também, deve ficar claro como o seu uso pode denotar perdas em termos de valorização da coisa pública. Feita essa observação, o termo gestão será utilizado no texto com as ressalvas descritas, podendo num outro momento ser alvo de análise e de desconstrução mais aprofundada.

O seu dimensionamento depende de um conjunto de variáveis que vão desde os pressupostos norteadores da gestão pública, que concebe e viabiliza o planejamento urbano, até a forma como a sociedade se apropria e se envolve na sua concepção e aplicação, quando consegue enxergar no planejamento um instrumento de participação nas deliberações relativas ao interesse público, em consonância com uma noção de bem comum.

O planejamento urbano é um direito do cidadão, como parte do seu direito à cidade, sendo, portanto, parte constitutiva do exercício democrático na cidade, estando em relação direta com as definições legais sobre a vida da cidade.

Ao tratar da relação entre direito e urbanização no Brasil, Fernandes (1998) salienta que a partir dos marcos definidos pela Constituição de 1988, o planejamento transformou-se num novo Direito social. Mais do que mera faculdade da administração, as questões urbanas e o planejamento têm bases legais e podem ser tomados como lugar de deliberação, portanto, de expressão da cidadania social. De sua interpretação convém recortar na íntegra parte do texto em que o autor demonstra a importância da legislação urbana:

Longe de ser neutra ou simplesmente determinada pelo processo sócio-econômico, ou um mero elemento repressivo da super-estrutura estatal, a legislação urbana desempenha funções importantes tanto na produção como na estruturação do espaço social brasileiro, assim como na configuração das condições da vida cotidiana no país. Além disso existe uma relação íntima, ainda que contraditória, entre as políticas urbanas, por um lado, e as atitudes e convenções sociais definidas na vida cotidiana, por outro lado, as quais constituem as várias formas de 'justiça formal' existentes na sociedade brasileira (FERNANDES, 1998, p. 206).

Ainda utilizando as interpretações de Fernandes (2006), deve-se reconhecer que o paradigma conceitual incorporado pela Constituição 1988 enfatiza uma nova forma de pensar juridicamente a cidade em termos de princípios, processos e instrumentos, combinando o princípio da função sócio-ambiental da propriedade com propósitos sociais, a representação popular com processos e mecanismos inovadores de participação direta. São

instrumentos jurídico-políticos valiosos, que garantem a participação efetiva dos cidadãos e de suas associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano e das políticas públicas⁷ urbanas, tais como: audiências públicas, consultas, conselhos, estudos de impacto de vizinhança, iniciativa popular na propositura de leis e práticas de orçamentos participativos.

Além disso, a legislação enfatiza também a importância do estabelecimento de novas relações entre o setor estatal, o setor privado e o setor comunitário por meio de parcerias, operações urbanas consorciadas, favorecendo o controle fiscal e social.

É importante salientar o quanto os avanços no campo jurídico, destacando-se o novo marco regulatório⁸ da legislação urbanística, acontecem concomitantemente a uma urbanização que se desenvolve em ritmo acelerado, onde o ambiente relativamente resguardado da cidade legal convive com as mazelas explícitas da cidade real, atravessada pela ilegalidade⁹.

Há um deslocamento entre o planejamento e a legislação com a realidade sócio-ambiental das cidades. O urbanismo brasileiro, entendido

⁷ Przeworsky analisa o caráter contraditório das políticas pública quando avalia o papel do Estado para a manutenção do capitalismo, fornecendo as condições necessárias à acumulação e legitimação (PRZEWORSKY: 1995, PP. 87-128).

⁸ O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, estabelece avanços importantes para um novo urbanismo, tais como a proposta de solo criado, a contribuição de melhorias, a definição de zonas especiais de interesse social, e de interesse ambiental e a habitação de interesse social, convergindo tudo para a idéia da função social da cidade. Fernandes (2006) afirma que Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade através de novos critérios econômicos, sociais e ambientais.

⁹ Costa aprofunda a discussão sobre a ilegalidade demonstrando suas outras dimensões no cotidiano das cidades brasileiras, destacando que a ilegalidade não é necessariamente um atributo de classe social, não se restringe aos pobres, atingindo-os, no entanto, de forma mais perversa. Na avaliação da autora, (...) *a legalidade transforma-se de Direito em mercadoria, de valor de uso em valor de troca, de norma geral em privilégio, tornado-se necessariamente elitizante e excludente* (COSTA: 2006, 146).

como planejamento e regulação urbanística, nunca esteve comprometido com a realidade concreta das cidades, mas apenas com uma parcela privilegiada que se beneficia legalmente do ambiente urbano (MARICATO, 2000, p.121).

No Brasil, o processo de urbanização se deu no ritmo da modernização do país, devendo essa ser considerada dentro de certas peculiaridades, em termos da adoção de modelos e de ritmos em parte decorrentes de características internas relacionadas à tradição agrária, com fortes desigualdades fundiárias, sofrendo significativa influência externa, fato responsável por uma inserção desigual no mundo capitalista.

Os modelos de modernização adotados traduzem as concepções de desenvolvimento e de planejamento urbano adotadas como parâmetro na gestão das cidades, ou seja, elas representam parte de um universo explicativo do que somos, construímos e almejamos em termos de projetos de sociedade.

É nessa direção que tem importância o entendimento das contradições da urbanização¹⁰. A alta taxa de urbanização ocorrida, principalmente a partir da década de 1960¹¹, associada ao aumento da pobreza social que resulta em intensos impactos sócio-ambientais, é a realidade posta atualmente nos contextos urbanos.

¹⁰ Lefbvre (2004), numa perspectiva crítica mais radical ao urbanismo, demonstra como ele representa a imposição da racionalidade industrial sobre a vida da cidade. Trata de uma colonização do espaço urbano que se dá na rua pelo domínio da imagem, do espetáculo que transforma a cidade em objeto. Ao ressaltar que o urbano não reduz-se ao industrial, mostra a tendência de cegueira presente nas análises desse fenômeno, ao manterem-se na superficialidade dos problemas que lhe são inerentes, sem atingir suas contradições internas fundamentais.

¹¹ Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) e apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento, sobretudo da população das cidades de porte médio (FERNANDES apud BRANDÃO, 2006 p.124-125).

Percebe-se, a partir da investigação da problemática urbana, uma movimentação absolutamente complexa¹², envolvendo uma produção e apropriação do espaço urbano que não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz (MARICATO, 2000, p.170). Associada a essa lógica estrutural, como parte das contradições do urbano, deve-se partir do pressuposto de que a cidade é um recorte das características mais amplas da nação e sofre como parte dela e, devido ao cenário de importância do local no mundo contemporâneo, as influências externas próprias do capitalismo globalizado em vigor.

A globalização, de acordo com Préteceille (2004), é sempre um processo, uma tensão, sempre inacabada e sempre em contradição com formas de reprodução das diferenças, das especificidades de cada nação, nas quais os Estados detêm um papel considerável, tendo então importância a definição de um princípio político definidor da posição das cidades nesse cenário.

O entendimento das contradições da cidade numa perspectiva macro, pela influência externa que sofre de uma racionalidade maior, podemos retomar a expressão de Santos (1999), quando afirma que há uma tensão entre democracia e capitalismo. Essa tensão aparentemente tão abrangente, e de fato é, pode ser lida nos discursos pela democracia, na defesa da participação nas decisões políticas, nos significados assumidos pela proposta de sustentabilidade que envolve ações voltadas ao meio ambiente e à própria cidade, nas concepções de desenvolvimento que abarcam todo esse conjunto discursivo com disposições e propostas operativas.

Independente de haver convergência até mesmo simbólica entre os discursos, eles são sustentados por projetos distintos de sociedade, algo patente quando se toma a idéia de desenvolvimento urbano como parâmetro. Rodrigues (1993) enxerga o desequilíbrio presente em duas concepções de desenvolvimento urbano: uma que vai na direção do progresso tecnológico, e é medido pela produção industrial e pelos serviços desenvolvidos,

¹² *Atualmente o fenômeno urbano surpreende por sua enormidade, sua complexidade ultrapassa os meios do conhecimento e os instrumentos de ação prática. (...) O fenômeno urbano se apresenta, desse modo, como realidade global ou, se se quer assim falar: total) implicando o conjunto da prática social* (LEFEBVRE, 1999, PP. 51-53).

valorizando a cidade rentável e restringindo o acesso à produção e consumo da maioria da população; e outra perspectiva, que apresenta a proposta de reforma urbana¹³ em defesa da função social da propriedade e da cidade. Na avaliação de Rodrigues (1993), são virtualidades distintas: a primeira, presa ao cumprimento de etapas necessárias ao alcance do desenvolvimento, definidas à revelia de nossa realidade; a segunda, voltada para a realização da cidadania, trata o planejamento como gestão e articulação política e não como solução técnica do urbano.

No Brasil, a proposta de reforma urbana é parte de uma transformação política maior, ocorrida na superação do regime autoritário, momento em que se desenha uma nova institucionalidade no país.

A esse respeito Paoli (1995) afirma que a aspiração a um poder civil e cidadão em nosso país delineou-se no contexto de luta contra o regime autoritário, associado à idéia de restauração do Estado de direito, expressa nas aspirações e reivindicações populares por Direitos sociais e por Direitos de equivalência política e civil.

A convergência de esforços em torno da democratização, segundo Fedozzi (2000), se deu pela atuação de um conjunto de novos atores sociais, dando vitalidade à sociedade civil, o que representou a redefinição de um quadro fecundo de construção de espaços públicos no Brasil.

O Movimento pelo Reforma Urbana representou a abertura de um campo importante na luta política a favor do direito à cidade, entendido como o acesso universal aos serviços de infra-estrutura urbana, moradia e lazer. Foi um movimento de mão-dupla, em que se altera tanto a sociedade quanto o Estado, ganhando sentido o conceito de gestão democrática da cidade, entendido como uma nova forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil (SILVA, 2002, p.149).

A restauração do Estado de direito, mencionada por Paoli (1995), expressa a redefinição dos parâmetros do contrato social. As novas

¹³ Na concepção de Monte-Mór (1994) a idéia de qualidade de vida tem implicações sobre o resgate do valor de uso do espaço urbano e do sentido social da propriedade, que ainda aparecem timidamente nos debates urbanos ambientais contemporâneos.

contratualidades em construção demonstram que outros valores políticos estão sendo postos, não sem conflito, sem tensões, pois, como já foi dito, tanto a sociedade civil como a sociedade política são herdeiras de representações e práticas marcadas pela aceitação, por parte dos cidadãos, das ações de um Estado marcado historicamente pela tendência burocrática, centralista e autoritária¹⁴.

Dentre as muitas contradições inerentes ao funcionamento das cidades, no que tange ao papel desempenhado pelo Estado¹⁵ e pela sociedade,

¹⁴ Tanto a sociedade civil quanto a sociedade política são atravessadas por características democratizantes e autoritárias, nelas e entre elas posicionam-se forças em disputa. Tanto o Estado como a sociedade civil são constitutivamente heterogêneos. Entender a democraticidade do Estado é investigar sua heterogeneidade, considerando-se que as instituições estatais se formam em diferentes períodos políticos e em seu interior existem distintas instâncias que estabelecem relações diferentes com a sociedade civil. A sociedade civil, por sua vez, é composta por uma heterogeneidade de atores civis e por formatos institucionais diversos, que expressam uma pluralidade de práticas e projetos políticos. Além da complexidade descrita em termos da heterogeneidade do Estado e da sociedade, é importante salientar que historicamente, combinações peculiares de culturas políticas expressam a coexistência e tensão entre novos e velhos princípios culturais cada tradição política gerou a combinação de elementos participativos e autoritários. (DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI, 2006). Carvalho afirma que são as demandas de participação da sociedade organizada a causa de uma crescente mudança cultural que se opõem aos velhos padrões da política. Lembra, no entanto, que o aprofundamento da democracia depende de uma relação complexa e bilateral entre as esferas civil e política, não se restringindo a obra de engenharia institucional, depende de mudança cultural para que seja construída uma concepção alargada de democracia. A autora acha que *ainda evidencia-se uma falta de vontade e de cultura política que favoreça a partilha do poder, uma co-gestão das políticas públicas em que participem o estado e a sociedade* (CARVALHO, 1998, p. 23).

¹⁵ O Estado tem assumido papel fundamental no planejamento de políticas urbanas no Brasil, através dele, a definição de programas de melhoramento e de mecanismos para assegurar a implantação das bases materiais para uma sociedade urbanizada, coexistem com as estratégias de reprodução do capital. “De fato, a atual política urbana brasileira tem de ser compreendida como um conjunto complexo de programas e ações dirigidos para a eliminação dos obstáculos à completa socialização do espaço urbano através da reprodução expandida do capital” (SCHMIDT, 1994, p.8).

verifica-se em relação aos governos o quanto são alvos dos apelos pela inovação administrativa, com vistas a criarem oportunidades para que as cidades transformem-se em atrativos de investimento. Isso através de vantagens comparativas¹⁶ que induzem as gestões a optarem pelo progresso sem limites e muitas vezes sem planejamento. Ao mesmo tempo, esses mesmos governos têm em mãos uma legislação inovadora em termos de políticas urbanas, com instrumentos e orientações voltados para a gestão participativa.

Préteceille (2004) ao analisar essas contradições atenta para o fato de que os vínculos entre os problemas ou paradigmas que determinam as políticas econômicas locais e as políticas sociais delas decorrentes obedecem a lógicas distintas. As primeiras voltadas para a competitividade, a modernização e a concorrência; as segundas destinadas a conter e amenizar as conseqüências das primeiras.

É em meio a exigências de caráter distinto, com a atenção voltada para o desempenho econômico e com obrigações inadiáveis para o social, que os governos municipais atuam. Muitas vezes esses governos são deficientes em quadros profissionais especializados, não dispõem de condições financeiras adequadas (ou não otimizam os recursos), estão comprometidos com a aplicação de políticas fragmentárias e desarranjadas entre os setores e suas agências e são coniventes com arranjos políticos precários que obstaculizam a modernização e a democratização das administrações locais. Atualmente esses governos encontram-se envolvidos na elaboração de planos diretores,¹⁷ que se limitam ao cumprimento da legislação, sem resultados efetivos em termos de planejamento e de ganhos democráticos para a gestão pública.

¹⁶ *A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto pólis* (VAINER: 2000, p.91).

¹⁷ Maricato (2000) faz críticas aos planos urbanísticos que historicamente foram preconizados e a permanência dos problemas urbanos. A autora menciona inclusive a valorização dos planos diretores muitas vezes desvinculados da gestão urbana. Em sua crítica ela refere-se ao descompasso entre as matrizes ou idéias que alimentaram o planejamento urbano e os rumos tomados pela produção do espaço urbano real.

A nova proposta de gestão participativa, juntamente com a importância que passou a ser dada para os problemas sociais e ambientais resultantes de uma movimentação democrática maior, vivenciada no país, sem dúvida favoreceu a politização da questão urbana.

Azevedo (1994) analisa esse trajeto de forma bastante realista e afirma que em função do processo de abertura política, na década de 1980, ocorreu uma tentativa de resgatar e revalorizar a questão social, numa busca de solução dos problemas mais diretamente relacionados à vida da população convocada a opinar por meio do planejamento participativo.

Apesar desse esforço, verificou-se a ampliação de uma retórica da participação, com a permanência de um planejamento de tipo incremental, tratando de problemas pontuais e localizados. A maioria das experiências, segundo ele, limitou-se a uma forma de participação restrita ou instrumental da população.

Azevedo (1994) acredita que o desenvolvimento das potencialidades das cidades depende da valorização do planejamento como instrumento possível para se pensar a cidade a médio e longo prazos, compatibilizando as políticas setoriais e as intervenções pontuais com objetivos mais amplos. Cabe aos planejadores, num diálogo com a sociedade, a tarefa de realizar estudos e pesquisas que forneçam subsídios para a formulação de políticas de médio e longo prazo, bem como para análises do seu impacto na estrutura urbana. O planejamento precisa estar em sintonia com atividades maiores de coordenação institucional, compatibilizando as ações e as políticas dos diversos órgãos que compõem a administração.

Por tudo, devem ser reconhecidos os avanços e as conquistas, em termos jurídico-políticos, definidas pelos capítulos da Constituição Federal, que enfrentam a problemática urbana no país, tendo como culminância o Estatuto da Cidade, marco importante no reposicionamento forçoso do Estado em vários aspectos. O mérito com certeza é da sociedade que, na sua diversidade, em prol de se beneficiar de melhorias concretas na estrutura e nos serviços urbanos e, ciosa por resgatar seu papel político, tem se prontificado a participar das decisões públicas¹⁸.

¹⁸ Ruda Ricci (2004) ao tratar do baixo impacto das ações participativas sobre a cultura política nacional, através de dados de uma pesquisa financiada pelo

O cenário e o conteúdo das cidades, em suas especificidades é bastante complexo. Parte das forças em disputa têm como propósito a busca de resultados, com intenções mais pragmáticas que acabam por despolitizar os assuntos e as decisões de caráter público, ou de limitá-los aos ganhos materiais concretizados em benefícios físicos, ligados à idéia de modernização. Historicamente, o planejamento serviu e ainda serve a tais propósitos. Portanto, é de fato um instrumento poderoso de decisão sobre questões que envolvem o interesse comum.

Em meio ao contexto de avanços e recuos sucintamente descritos, caberia o esforço de transformar o planejamento em instrumento de valorização da coisa pública. Na interpretação de Vainer (2000), seria reverter uma lógica ao se pensar e atuar na cidade, considerando-a um espaço político, entendendo esse espaço como o lugar do encontro e do confronto de cidadãos.

Referências Bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 88p.
- AZEVEDO, Sérgio de. "Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90". In: DINIZ, Eli; LOPES, José Sérgio Leite; PRANDI, Reginaldo. (orgs). **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994. p. 244-270.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997. 80p.

PNUD, coordenada por Guillermo O'Donnell, intitulada "Democracia na América Latina", mostra que no caso do Brasil, constata-se uma posição ambivalente dos entrevistados em relação à democracia. A análise remete para um traço cultural de natureza difusa, de baixa orientação para a consolidação de valores políticos, afetando as políticas participacionistas adotadas pelos governos comprometidos com as novas possibilidades de gestão. A cultura política ambivalente detectada seria, segundo o autor, responsável por uma ação governamental pragmática e cautelosa, mesmo nos governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão.

- _____. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 207p.
- _____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1982. 137p.
- CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 106p.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. **A Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: **Revista Polis**, p. 7-59, novembro 1998.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. **A “cidade ilegal”, notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade**. In: BRANDÃO, Antônio L. B. (org). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 145-155.
- FERNANDES, Edésio. (org.) **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1998. p. 392p.
- FERNANDES, Edésio. **“Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil”**. In: BRANDÃO, Antônio L. B. (org). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 141-155.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço**. São Paulo: EDUSP, 1993. 310p.
- DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.
- DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.
- FEDOZZI, Luciano. **“Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual”**. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline. (orgs). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 37-82.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 220p.
- MARICATO, Ermínia. **“As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil**. In: MARICATO, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. 178p.
- MONTMOR, Roberto Luis de. **Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiguo**. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria

- Adélia de Souza; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs). **Território, globalização e fragmentação**. Editora Hucitec, 1994. p. 169-181.
- PAOLI, Maria Célia. "Movimentos Sociais no Brasil: Em Busca de um Estatuto Político". In: HELLMANN, Michaela (org). **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: Sem a Gente não Tem Jeito**. São Paulo: Marco Zero & Ildesfes & Labor, 1995. p. 25-55.
- PRÉTECEILLE, Edmond. **A construção social da segregação urbana: convergências e divergências**. Revista Espaço & Debates. São Paulo, p. 11-23, v. 24, n. 45, Jan/jul 2004.
- PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 330p.
- RICCI, Rudá. **Contradições na implementação das políticas de participação**. Revista Espaço Acadêmico, nº 36, Mai/2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em: 05 jun.2007.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições**. Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, p. 107-115, Rio de Janeiro: 1993.
- SALES, Teresa. **Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, p. 26-41, n. 25, ano 9, julho 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões de Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. p. 148p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-75.
- SCHMIDT, Benício Viero. **A politização do espaço urbano**. Revista Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. P. 5-29. n. 37, 1994.
- SILVA, Carla Almeida. "Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana". In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-185.
- SILVEIRA, Marco Antônio. **O universo do indistinto: Estado e sociedade nas Minas Setecentistas (1735-1808)**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997. 203p.
- VAINER, Carlos. "Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: MARICATO, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

Gestão Integrada e “Participativa” em Recursos Hídricos: Reflexão sobre o envolvimento do cidadão nas políticas ambientais

*Cristiane Lopes Rodrigues*¹

Resumo

Há algumas décadas, tomou força a discussão sobre a participação popular e o processo de envolvimento do cidadão nas políticas públicas. Considerando que a participação popular deveria ser a base de todo tipo de intervenção política, de cunho social, econômico ou ambiental, este trabalho discute o caso da gestão em recursos hídricos. Uma vez que a política nacional de recursos hídricos propõe o planejamento descentralizado, integrado e participativo das bacias hidrográficas, isto infere a existência de gestores comprometidos e capacitados e da população atuante. A partir deste pressuposto, a pergunta norteadora é quais seriam as melhores formas de mobilização e envolvimento dos diversos atores sociais na participação e tomada de decisão sobre os recursos hídricos, já que sua legislação específica estabelece essa forma de gestão. A Educação Ambiental, dentro de uma vertente crítica e emancipatória, é apresentada como uma ferramenta no processo de planejamento e gestão participativa em recursos hídricos.

Palavras-chave

Recursos hídricos, participação e educação ambiental.

¹ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana – UFSCar.
Correio eletrônico: crislr@bol.com.br

Introdução

A chamada “questão ambiental” diz respeito aos diferentes modos pelos quais a sociedade, através dos tempos, se relaciona com o meio físico-natural. O ser humano sempre dependeu dele para garantir sua sobrevivência. Em nenhum momento de sua história, a humanidade viveu sem o auxílio do meio físico-natural. O seu uso, como base material de sustentação da existência humana, bem como as alterações decorrentes deste uso são tão antigas quanto à própria existência do homem na Terra.

Desde o princípio, a natureza foi considerada como um bem gratuito e inesgotável e, durante muito tempo, a regeneração do ambiente natural foi tomada como óbvia. No caso dos recursos hídricos, considerados renováveis, no início desta década um relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), alertava para os problemas de escassez e qualidade das águas. O Brasil, mesmo possuindo uma das maiores reservas de água doce em forma líquida do mundo, e um dos maiores reservatórios de água subterrânea, não está imune a esta catástrofe. Apesar da disponibilidade de oferta, a distribuição é desigual, e a ameaça da ação antrópica, aumenta a preocupação quanto à qualidade hídrica.

Com o risco da escassez, e o reconhecimento da água como um bem precioso, de valor inestimável, essencial a todas as formas de vida e fundamental as atividades humanas e ao desenvolvimento sócio-econômico, surge a necessidade de intervenção no modo de gestão das águas.

Legislação e participação cidadã

Ainda na década de 80, e início de abertura política, a Constituição Federal responsabiliza o poder público e a coletividade pelo estabelecimento de “um meio ambiente ecologicamente equilibrado”, considerando os recursos naturais como um “bem de uso comum”. E prevê a criação de Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Também em âmbito federal, é instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, que estabelece princípios sólidos de participação e

descentralização da gestão de recursos hídricos. Seguindo esta determinação, várias unidades da Federação contemplaram suas legislações estaduais referentes a estes recursos, e a questão da participação se apresenta como um ponto comum entre elas.

Portanto, o poder público como gestor deste “bem” no interesse de todos, precisa atender a demanda de recursos humanos capacitados e comprometidos com a construção de um espaço de gestão participativa. Os princípios de gestão descentralizada e participativa tratam-se de um método que permite que os usuários dos recursos hídricos, a sociedade civil organizada, as Organizações Não Governamentais – ONG’s e outros organismos possam influenciar no processo de decisão sobre investimentos e outras intervenções na bacia hidrográfica. As instituições da sociedade civil passam a dividir responsabilidades com as entidades públicas e governamentais.

Para viabilizar este modelo de gestão, é preciso que o cidadão, ou grupo de cidadãos seja motivado a buscar alternativas para resolver os problemas da água, levando em conta as necessidades e dificuldades vivenciadas pelas próprias comunidades (VARGAS, 2002). E, um dos problemas a ser solucionado seria transformar o espaço “técnico” da “gestão ambiental” em espaço público. Isso nos leva a pensar na articulação entre a implantação de iniciativas descentralizadoras e uma redefinição da prática institucional. Tendo a participação e a heterogeneidade, como metas a serem alcançadas por serem as formas mais ativas de representatividade e expansão dos direitos dos cidadãos na sociedade moderna.

A participação social é um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos, e um componente fundamental da democracia. Neste sentido, a “construção” de um “processo” que culmine na participação do cidadão, é visto por Bandeira (1999) sob dois aspectos: a participação seu papel instrumental e a participação como forma de viabilizar processos de capacitação e de aprendizado coletivo. O referido autor ainda adverte sobre o potencial da participação social no passado ajudar a superar problemas (até diferenciados) no futuro. Ocorrendo porque as experiências de ações cooperativas bem sucedidas, tem como efeito aumentar a confiança na cooperação de seus semelhantes e a propensão em trabalhar em ações de natureza pública assim como diminuir o sentido de impotência.

Isto é, a participação pode ser pensada como meio, como prática, como método de aprendizagem da participação. Já a participação entendida como algo desejado, um conceito ideal, pode ser pensada como um fim.

Processo “participativo”

Segundo Sawaia (2002), a participação também é conceito “*fashion*”. Está presente nos discursos políticos, empresariais, científicos, do senso comum e é enaltecido como condição de tudo que é positivo na sociedade como democracia, cidadania, inclusão social, saúde mental e sucesso profissional. Porém, a realidade se depara com uma população que, via de regra, não consegue fazer valer seus direitos básicos como salários dignos, moradia, saúde.

O poder de decidir e intervir para transformar o ambiente seja ele físico, natural ou construído, e os benefícios e custos dele decorrentes são distribuídos socialmente e geograficamente na sociedade, de modo assimétrico. E, apesar de sofrer os impactos ambientais desencadeados pelo uso inadequado dos recursos, intervir no processo de gestão ambiental torna-se uma tarefa inexequível para a maioria da população.

Desde a década de 70, a participação social tornou-se, em alguns países, a diretriz e estratégia de ação nos planos e programas de desenvolvimento. No início da década de 80, no Brasil e na América Latina, temos a volta da vigência das instituições democráticas. E na década de 90 se caracteriza por um movimento mais intenso de forças sociais em práticas que demandam participação social.

Neste processo de construção democrática resultou no fortalecimento da visão de cidadania e participação, assim como novas formas de ação coletivas e de aprendizagem política numa perspectiva emancipatória.

Apesar do desencadear deste processo participativo, em razão da complexidade da questão ambiental, ainda há necessidade dos processos educativos proporcionarem condições para as pessoas produzirem e adquirirem conhecimentos, habilidades e desenvolverem atitudes para poderem intervir de forma qualitativa e consciente nos processos decisórios

que implicam a alteração da qualidade ambiental. Considerando porém que a gestão ambiental não possui uma neutralidade, e a percepção sobre estas questões vai além do aspecto cognitivo. Os interesses econômicos, políticos e as posições ideológicas, ocorrendo em determinado contexto social, político, espacial e temporal são elementos determinantes das posições adotadas nas tomadas de decisão.

Outro aspecto relevante seria como motivar não só a participação mais uma adesão efetiva do cidadão nos processos deliberativos ou consultivos na gestão de recursos naturais. No caso dos recursos hídricos, por exemplo, o cidadão ou grupo de cidadãos, precisa atuar na busca de alternativas para resolver os seus problemas cotidianos em relação ao uso da água, levando em conta as necessidades e dificuldades vivenciadas pelas próprias comunidades. Uma vez envolvidos nas iniciativas e ações individuais e coletivas de gestão dos recursos (nas dimensões sociais e mais recentemente considerando-a como dimensão sócio-ambiental), as perspectivas de permanência no processo, a médio e longo prazo expressam-se e tendem a aumentar.

Há necessidade que a sociedade seja mais motivada e se mobilize para assumir um papel mais propositivo, bem como para ser capaz de questionar, de forma concreta, a falta de iniciativa do governo em implementar políticas públicas inclusivas, sejam elas ambientais, de transporte, habitação, saneamento, etc.

Neste contexto, as práticas educativas devem apontar propostas pedagógicas centradas na sensibilização, mudança de comportamento e atitudes para que as populações possam participar devidamente, caminhando num processo de emancipação e autonomia para resolução de seus problemas.

Educação Ambiental como ferramenta para a participação

Como já foi dito anteriormente, uma das possibilidades de iniciar este processo de autonomia da comunidade, são os projetos de Educação Ambiental. Estes podem acontecer dentro de diferentes abordagens: com

ênfase na ação individual, e a que toma como referência o tipo de relação sociedade – natureza, histórica e socialmente construída e que busca a construção coletiva de modos de compreendê-la e supera-la (QUINTAS 2004).

Na primeira perspectiva, está implícita a idéia que a prevenção e a solução dos problemas ambientais dependeriam basicamente de “cada um fazer a sua parte”. Exemplificando, no caso dos recursos hídricos, o não desperdício da água, no caso do usuário doméstico. É claro que esta proposta, de uma educação ambiental convencional, como citado por Layrargues (2002), não basta para transformação da realidade sócio-ambiental que vivemos.

A outra perspectiva assume a priori que o fato de “cada um fazer a sua parte”, por si só não garante, a prevenção e a solução dos problemas ambientais. As decisões envolvendo aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais são as que condicionam a existência ou inexistência de agressões ao meio ambiente. Neste sentido a Educação Ambiental deveria estar direcionada a compreensão e busca das causas estruturais dos problemas ambientais por meio da ação coletiva e organizada.

Na verdade, o que é de maior importância é a leitura da problemática ambiental. Se realizada sob a ótica da complexidade do meio social e o processo educativo pautado numa postura dialógica, problematizadora estará comprometida com transformações estruturais da sociedade, de cunho emancipatório (QUINTAS, 2004).

Vários documentos (leis, tratados, documentos como a Agenda 21, etc) que abordam a gestão dos recursos hídricos, também evidenciam a prática da educação ambiental como uma ferramenta para a participação. Pois, através de sua proposta de gerar uma informação crítica e na capacidade inferencial, para produzir um juízo informacional atuante (FERRARA, 1996).

O Estado de São Paulo é um dos pioneiros na reflexão e construção das bases da Educação Ambiental (EA) no Brasil. Em 2003 foi realizado um diagnóstico da E. A., publicado pela REPEA - Rede Paulista de Educação Ambiental - em 2005, com o objetivo de dimensionar a atuação dos educadores ambientais, e abrangendo posteriormente as expectativas e perspectivas da E. A paulista. Neste diagnóstico, o manejo e conservação de recursos hídricos foram identificados como temas prioritários nas atividades realizadas. Portanto, podemos considerar que esta ferramenta (EA) tem sido bastante utilizada, pelo menos no estado de São Paulo.

Vargas, 2001, evidencia a relação entre a educação e a participação das pessoas em relação à problemática dos recursos hídricos. Para o autor, especialmente no caso de usuários domésticos, a co-responsabilização passa necessariamente pela informação, educação e mobilização dos usuários. A sua pesquisa realizada na cidade de São Carlos em 2001, tinha como hipótese identificar padrões sociais de respostas a diversas questões relacionadas a conhecimentos gerais sobre a água. Buscou identificar até que ponto o grau de informação sobre os problemas de quantidade, qualidade e gestão de recursos hídricos depende do nível de instrução ou classe social. No entanto, verificou uma ignorância generalizada que não se limitou às camadas sociais de menor poder aquisitivo. Finalizando, aponta a necessidade dos comitês de bacia hidrográfica, das prefeituras, universidades, escolas, etc, investirem em programas de E. A.. Para o autor, esta atitude fará que a gestão participativa dos recursos hídricos e o controle social sobre os serviços de abastecimento urbano não fiquem apenas no discurso e *caiam no vazio*.

Outro exemplo, sobre a contribuição da educação no envolvimento da população nas questões ambientais, está em Bezerra, 1998. A pesquisa, voltada para a problemática de resíduos, aponta que *a educação sanitária da população e as decisões políticas das autoridades se constituem no caminho mais viável para melhorar a qualidade de vida dos indivíduos*. A autora ainda afirma, que se a população recebe orientações para se responsabilizar, apresentar propostas e cobrar o atendimento dos órgãos públicos em relação aos resíduos, a eficácia do sistema de saneamento básico pode melhorar.

Para Jacobi (2003), a postura de dependência e de *desresponsabilização* da população, é decorrente da falta de informação, consciência ambiental e de um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e envolvimento do cidadão. A mudança estaria na proposta de uma cultura de direitos baseada na motivação e na co-participação da gestão ambiental. Outros autores, como Sorrentino (2002), afirmam que a responsabilidade sobre as questões sociais e ambientais exige: qualidade na educação, empoderamento da população, autonomia para a participação no debate de políticas públicas, mudanças em nível de governo e nação no comprometimento pelos bens comuns.

Em um projeto de E. A., por envolver questões financeiras humanas e materiais, mesmo que seja difícil abranger todas as pessoas, as suas ações

podem atingir a toda uma comunidade. Esta é outra potencialidade desta ferramenta: poder multiplicar-se. Considerando que os participantes dos projetos, envolvidos e sensibilizados com as questões em foco, sejam dispersores da mensagem. E para Oliveira (1983) a sensibilização acontece quando se consegue interiorizar o problema, dando-lhe nova conceituação e transformando as ações individuais e coletivas sobre ele. Isto é, a informação, decodificada e contextualizada, pode transformar-se em ação

Portanto, apesar da complexidade da participação política no processo decisório sobre a problemática ambiental, a educação não é a única alternativa, mas é uma forma bastante referenciada para criar condições para o envolvimento e da população.

Considerações finais

Para que tudo não passe de um jogo de *marketing*, algumas questões devem ser consideradas pelas instituições responsáveis por envolver a comunidade nas políticas públicas: Participação em que? Para quê? E como?

À medida que a superação das carências acumuladas em décadas de centralização política e a interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos sócio-institucionais estratégicos comecem a ser desenvolvidas. A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que, geralmente, a ele não têm acesso.

A gestão ambiental é um processo de medição de interesses e conflitos. "Gerir" recursos naturais (sendo o meio ambiente um *bem de uso comum*, segundo a CF/88) demanda proporcionar condições para produção e aquisição de conhecimentos e habilidades, visando a participação individual e coletiva.

A participação do cidadão nas políticas ambientais, além da obrigatoriedade legal, também necessita da abertura de espaços (reais) e do convite ou a convocação do poder público para que sejam ocupados. Esta instância de participação parte da co-responsabilização e governabilidade sobre os recursos naturais.

E umas das questões mais importantes neste decurso é a informação da sociedade, ela que poderá favorecer a mobilização e organização dos atores sociais nesta prática de participação na política ambiental e na vida social como um todo.

A Educação Ambiental saindo de uma abordagem, segundo Reigota (1998), *ingênua e conservacionista* (biológica e política) a que se viu confinada, e propondo alternativas sociais que considere a complexidade das relações humanas e ambientais pode ser de grande utilidade para a implantação e fortalecimento da gestão ambiental participativa.

Considerando esta abordagem crítica e emancipatória não só atingiremos melhores resultados no envolvimento efetivo do cidadão, mas modificará a sensação de desconforto que muitas vezes assola o meio acadêmico quando se fala em "Educação Ambiental", pois a existência de uma vertente reflexiva e emancipatória que faz parte de um processo educativo eminentemente político, tende a sobressair.

Referências Bibliográficas

- AMARAL, H. K. do. Princípios de gerenciamento de recursos hídricos em bacias hidrográficas. In: COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL POLÍTICA e Gestão de Recursos Hídricos no estado de São Paulo/Secretaria do Meio Ambiente. **Coordenadoria de Educação Ambiental**. São Paulo: Secretaria Meio Ambiente, 1993. Série Seminário e debates. p. 48- 62
- BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA/BNDES/ANPEC, 1999, 75 p.
- BEZERRA, D. O. **Resíduos Domiciliares: O fazer pedagógico da comunidade de Vila Irene – Cárceres – MT**. Dissertação (Mestrado em Educação Pública e Meio Ambiente) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso. Cuiabá, 1998, 169 p.
- BORBA, M. P. *et all.* (Org.). **Orientação para educação ambiental nas bacias hidrográficas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa

- Oficial do estado de São Paulo/ 5 Elementos/Instituto de Educação e Pesquisa Ambiental, 2005, 139 p.
- FERRARA, L. D. "As cidades ilegíveis. Percepção Ambiental e cidadania". In: RIO, V. Del, OLIVEIRA, L. (orgs.). **Percepção Ambiental: a experiência brasileira**. São Paulo: Estúdio Nobel. São Carlos: Editora da UFSCar, 1996, 265 p.
- JACOBI, P. **Educação Ambiental, cidadania e sustentabilidade**. Disponível em <www.scielo.br> . Acesso em 10/11/2006.
- LAYRARGUES, P. P. "A crise ambiental e suas implicações na educação". In: QUINTAS, J. S. (org) **Pensando e praticando educação ambiental na gestão de meio ambiente**. 2ª ed. Brasília: IBAMA, 2002, p. 161 - 198.
- OLIVEIRA, L. "O lixo urbano: um problema de percepção ambiental". Anais do VII Simpósio da ACIESP. no 40 - II. São Paulo: 1983. In: BEZERRA, D. O. **Resíduos Domiciliares: O fazer pedagógico da comunidade de Vila Irene – Cárceres – MT**. Dissertação (Mestrado em Educação Pública e Meio Ambiente) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso. Cuiabá, 1998, 169 p.
- QUINTAS, J. S., GOMES, P. M., UEMA, E. E. **Pensando e praticando a Educação no processo de gestão ambiental: uma concepção pedagógica e metodológica para a prática da Educação Ambiental no licenciamento**. Brasília: MMA, 2004. Série Educação Ambiental, Coleção Meio Ambiente, 46 p.
- QUINTAS, J. S. **Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória**. Brasília: IBAMA, 2004. 27 p.
- _____. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: IBAMA, 2005, 131 p.
- REIGOTA, M. **Educação Ambiental**. São Paulo: Brasiliense, Coleção **Primeiros Passos**, 1999, p. 11 – 67.
- SAWAIA, B. B. "Participação Social e Subjetividade". In: SORRENTINO, M. (Coord.). **Ambientalismo e participação na Contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002. p. 115 – 134.
- SORRENTINO, M. "Desenvolvimento Sustentável e Participação: algumas reflexões em voz alta." In: LOREIRO, C. F. B.

- LAYRARGUES, P. P., CASTRO, R. S. (orgs). E. A.: **Repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 15-21.
- VARGAS, M. C. *et all.* **Água & Cidadania: percepção social dos problemas de quantidade, qualidade e custo dos recursos hídricos em duas bacias hidrográficas do interior paulista**. 1º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, de 6 a 9 de novembro de 2002, em Indaiatuba (SP), 21 p.



TEXTOS DIDÁTICOS

Títulos Publicados

1. Edmundo Fernandes Dias. *Para uma introdução à reflexão weberiana*. Novembro de 2003, 4ª edição.
2. Antonio Carlos de Oliveira e Edmundo Fernandes Dias. *Bibliografia de Gramsci*. Janeiro de 1995, 2ª edição (revista e ampliada).
3. Daniel Joseph Hogan. *Pobreza, poluição e prioridade: considerações sobre meio-ambiente e cidadania*. Janeiro de 1994 – 2ª edição.
6. Lucio Colletti: "O Estado e a revolução" de Lênin. Edmundo Fernandes Dias (tradução). Fevereiro de 2004 – 2ª edição.
10. E. P. Thompson. *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Antonio Luigi Negro & Sergio Silva (orgs.). Janeiro de 1998, 3ª ed. revista e ampliada. 2 vols.
12. Ana Maria de Niemeyer. *Desenhos e Mapas na orientação espacial: pesquisa e ensino de antropologia*. Janeiro de 1994.
13. Guita Grin Debert (org.), Júlio Assis Simões, Mike Featherstone e Lawrence Cohen. *Antropologia e Velhice*. Deborah Stuchi e J. A. Simões (tradutores). Janeiro de 1998 – 2ª edição.
18. Stuart Hall. *A questão da identidade cultural*. Antonio Augusto Arantes (Apresentação / Revisão técnica). Andréa B. M. Jacinto e Simone Miziara Frangella (tradutoras). Junho de 2003 – 3ª edição revista.
19. Claude Mazauric, Régine Robin, Albert Soboul e Michel Vovelle. *Debate sobre a Revolução Francesa*. João Quartim de Moraes (Apresentação) e Eduardo Mei (tradução). Abril de 2001 – 2ª edição revista.
22. Friedrich Nietzsche. *Fragmentos póstumos*. Oswaldo Giacoia Jr. (tradução). Junho de 2002. 2ª. edição revista.
24. Claude Lévi-Strauss. *História e etnologia*. Vanessa Lea (Apresentação/ Revisão técnica). Wanda Caldeira Brant (tradução). Março de 2004, 3ª edição.
25. François Châtelet. *O Capital e outros estudos*. Edmundo Fernandes Dias (tradução e organização). Abril de 2004 – 2ª edição revista.
26. Imre Marton. *Os novos triunfos da esquerda mundial após o desmantelamento do "socialismo staliniano"*. João Quartim de Moraes (introdução e revisão). Pedro Scuro Neto (tradutor). Parte I. Agosto de 1996.
27. Eliane Moura Silva. *O Espiritualismo no século XIX: reflexões teóricas e históricas sobre correntes culturais e religiosidade*. Agosto de 1999.
28. Pedro Paulo A. Funari. *A cidade e a civilização romana: um instrumento didático*. Julho de 1997.
29. Edmundo Fernandes Dias. *A liberdade (im)possível na ordem do Capital. Reestruturação produtiva e passivização*. Setembro de 1999. 2ª ed. revista e ampliada.
30. Imre Marton. *Os novos triunfos da esquerda mundial após o desmantelamento do "socialismo staliniano"*. João Quartim de Moraes (introdução e revisão). Pedro Scuro Neto (tradutor). Parte II. Setembro de 1997.
31. Maria Tereza D.P. Luchiarri (org.). *Turismo e meio ambiente*. Dezembro de 1997, (2 volumes).
32. G. W. F. Hegel. *Linhas fundamentais da filosofia do direito ou Direito natural e ciência do estado em compêndio*. Terceira parte - *A Eiticidade*. Terceira Seção – *O Estado*. Marcos Lutz Müller (tradutor). Maio de 1998.
33. Reginaldo C. Corrêa de Moraes. *A pesquisa e o texto. Anotações sobre métodos e técnicas no trabalho intelectual*. Agosto de 2003. 3ª edição.
34. Aristóteles. *Física*. Livros I e II. Lucas Angioni (tradutor). Republicado na série *Clássicos da Filosofia: Cadernos de Tradução*.
35. Reginaldo C. Corrêa de Moraes. *O liberalismo revisitado (I): os limites da democracia*. Julho de 2003 – 2ª edição.
37. Edmundo Fernandes Dias. *O eterno fascínio do Florentino. Para uma leitura de Maquiavel*. Agosto de 1999.
38. Aristóteles. *De Anima*. Livros I-III (trechos). Lucas Angioni (tradutor). Janeiro de 2002, 2ª. edição.

39. Edmundo Fernandes Dias. *Notas para o Estudo da Conjuntura em que se move o pensamento gramsciano: do fim do século à fundação do P.C.d'I.* Primeira Parte. *Do Giolittismo à Guerra Mundial.* Outubro de 2004.
- Edmundo Fernandes Dias. *Notas para o Estudo da Conjuntura em que se move o pensamento gramsciano: do fim do século à fundação do P.C.d'I.* Segunda Parte. *Do pós-guerra à fundação do P.C.d'I.* Novembro de 2004.
40. Reginaldo C. Corrêa de Moraes. *Liberalismo clássico. Notas sobre sua história e alguns de seus argumentos.* Setembro de 2003. 2ª edição.
41. Lucas Angioni (seleção, tradução e comentários dos textos). *Ontologia e predicação em Aristóteles.* Agosto de 2003. 2ª edição.
42. Aristóteles. *Metafísica.* Livros VII-VIII. Lucas Angioni (tradução e notas). 2ª edição revista. Outubro de 2002.
43. Alexandre Herculano, *História da origem e estabelecimento da inquisição em Portugal*, Tomo I, Livro I. João Quartim de Moraes (apresentação). Junho de 2001.
44. Eliane Moura Silva. *O ocultismo do século XIX: uma hermenêutica cultural.* Agosto de 2001.
45. Aristóteles. *Metafísica.* Livros IV e VI. Lucas Angioni (tradução e notas). Setembro de 2003. 2ª edição.
46. Mariza Corrêa (org.), Frantz Fanon, Ernest Gellner, Pierre Bourdieu & Márcio Silva. *Ensaio sobre a África do Norte.* (reedição revisada e ampliada do TD 16). Janeiro de 2002.
47. Jean-Pierre Vernant, Pedro Paulo A. Funari e Richard Hingley. *Repensando o mundo antigo.* Pedro Paulo A. Funari (org. e revisão técnica). Renata Cardoso Belebony e Renata Serra Garrafoli (tradutoras). Fevereiro de 2005. 2ª edição revista e ampliada.
48. Leila Mezan Algranti (org.), Adriana Piscitelli & Ana Maria Goldani. *A prática feminista e o conceito de gênero.* Novembro de 2002.
49. Martín Bernal, Luciano Canfora, Pedro Paulo A. Funari e Laurent Olivier. *Repensando o mundo antigo.* Pedro Paulo A. Funari (org. e revisão técnica). Fábio Adriano Hering e Glaydson José da Silva (tradutores). Abril de 2005. 2ª edição revista e ampliada.
50. Izabel A. Marson (apresentação) e João Eduardo Finardi Álvares Scanavini. *A questão da abolição do comércio Inter-Atlântico de escravos no Brasil. Interpretações bibliográficas e fontes.* Junho de 2004.
51. Pedro Paulo A. Funari e Renata Senna Garrafoli. *História Antiga na sala de aula.* Julho de 2004.
52. Alexandre Herculano, *História da origem e estabelecimento da inquisição em Portugal*, Tomo I, Livro II. João Quartim de Moraes (apresentação). Abril de 2005.
53. Otto Bird. *Como ler um artigo da SUMA.* Francisco Benjamin de Souza Netto (apresentação). Getúlio Pereira Jr. (tradução). Julho de 2005.
54. Alvaro Bianchi. *Trotsky em português: esboço bibliográfico.* Agosto de 2005.
55. Pedro Paulo A. Funari e Nanci Vieira de Oliveira. *Arqueologia em Angra dos Reis, RJ.* Setembro de 2005.
56. Arlete Moisés Rodrigues (org.). *Problemática ambiental urbana.* Outubro de 2005.
57. Pedro Paulo A. Funari e Lourdes Dominguez. *As Cartas Internacionais sobre o Patrimônio.* Novembro de 2005.
58. Jean-Jacques Rousseau. *Carta sobre a música francesa (1753).* José Oscar de Almeida Marques e Daniela de Fátima Garcia (tradução e notas). Dezembro de 2005.
59. Pedro Paulo A. Funari, Lourdes Dominguez e Lúcio Menezes Ferreira. *Patrimônio e cultura material.* Janeiro de 2006.
60. Martín Grabmann, Francisco Benjamin de Souza Netto – apresentação, Matteo Raschiotti – tradutor. *Interpretações Medievais do Nous Poietikós.* Fevereiro de 2006.
61. Glaydson José da Silva – seleção – tradução – e organização. *A 'Escola Metódica'.* Julho de 2006.
62. Pedro Paulo A. Funari, Cláudio Carlan. *Aqueologia Clássica e Numismática.* Março 2007.

NOME: _____

Name: _____

ENDEREÇO: _____

Address: _____

RECEBEMOS: _____

We have received:

FALTA-NOS: _____

We are lacking:

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

ANÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA SUSPENSÃO DA REMESSA
Non-acknowledgement of receipt will indicate that further publications are not wanted.

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária “Zeferino Vaz”
Caixa Postal 6.110
13081–970 – Campinas – São Paulo – Brasil

Tel.: (0XX 19) 3521.1604 / 3521.1603
Telefax.: (0XX 19) 3521.1589
<http://www.ifch.unicamp.br/pub>
pub_ifch@unicamp.br