

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

**Programa de Pós-Graduação em
Sustentabilidade na Gestão Ambiental**

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO DE ITU-SP

Tadeu Augusto Bortolucci Ferrari

Sorocaba/SP

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

**Programa de Pós-Graduação em
Sustentabilidade na Gestão Ambiental**

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO DE ITU-SP

Tadeu Augusto Bortolucci Ferrari

Orientador: Prof. Dr. Ismail Barra Nova de Melo

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental.

Sorocaba/SP

2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

TADEU AUGUSTO BORTOLUCCI FERRARI

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO DE ITU-SP

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Ismail Barra Nova de Melo (Presidente)

Prof. Dr. Emerson Martins Arruda (titular interno)

Prof. Dr. Diego Corrêa Maia (titular externo)

RESULTADO_____

Sorocaba, 29 de julho de 2013

Dedico esta dissertação aos meus pais, Luiz e Maria por todo o amor, pelos valores e pela educação a mim concedidos; aos meus amados irmãos, Tainara e Tarso, por nossa amizade; cumplicidade e apoio mutuo; à minha querida avó Martha e tia Neide, por serem tão presentes e à minha namorada Telma por nosso amor, compreensão, e pelo nosso futuro juntos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu grande orientador Prof. Ismail Barra Nova de Melo, primeiramente por ter acreditado em meu projeto, por sua contribuição durante todo o curso e pela paciência e principalmente por ter colaborado com minha formação acadêmica.

Agradeço aos solícitos professores Emerson Arruda e Diego Corrêa por gentilmente terem aceitado compor a banca e principalmente pelas importantes sugestões e críticas do trabalho.

Reverencio a toda minha família, meus pais Luiz e Maria; meus irmãos Tarso e Tainara; minha avó Martha e minha tia Neide pelo apoio, pelos valores e por terem me ensinado o verdadeiro sentido de amor e união. Sou muito grato à minha namorada Telma, pelo exemplo de dedicação e caráter; além o apoio e incentivo durante essa dura caminhada.

Enfim, agradeço a todos os companheiros do programa de pós graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental e aos demais funcionários da Universidade Federal de São Carlos, unidade Sorocaba.

RESUMO

A partir da criação do Estatuto da Cidade em 2001, o planejamento urbano deve se embasar na função social da propriedade, com vistas a contribuir para a reprodução de cidades mais justas. Apesar da emergência da participação da sociedade na proposição dessas políticas públicas, estas ainda parecem ser elaboradas sem levar em consideração os anseios da população. Buscamos exemplificar pontos falhos no processo de participação social no caso específico do Plano Diretor de Itu-SP. A partir do cenário encontrado, propusemos um jogo pedagógico como meio de inclusão da sociedade no processo participativo. Acreditamos que a partir da sensibilização da população de forma lúdico/pedagógica, a participação desta tenderá ser mais efetiva e conseqüentemente teríamos uma cidade pensada pelos e para os seus habitantes.

Palavras-Chave: Planejamento Urbano. Participação social. Plano diretor. Jogo pedagógico.

ABSTRACT

From the creation of the City Statute in 2001, urban planning should be to base the social function of property, in order to contribute to the reproduction of cities fairer. Despite the emergence of society participation in proposing these policies, they still seem to be prepared without taking into account the concerns of the population. We seek to exemplify weak points in the process of social participation in the specific case of the Master Plan Itu-SP. From the present scenario, we proposed a game as a means of teaching society inclusion in the participatory process. We believe that as public awareness so entertaining/educational, this participation will tend to be more effective and consequently would have thought for a city and its inhabitants.

Keywords: Urban Planning. Social Participation. Master Plan. Pedagogical game.

Lista de Figuras

Figura 1.....	12
---------------	----

Lista de Abreviaturas ou Siglas

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

SNHRU - Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana.

PIB - Produto Interno Bruto.

IPTU - Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana.

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.

PD - Plano Diretor.

CMPD - Conselho Municipal do Plano Diretor.

EA - Educação Ambiental.

SUMÁRIO

Dedicatória.....	iv
Agradecimentos.....	v
Resumo.....	vi
Abstract.....	vii
Lista de Ilustrações.....	viii
Lista de Abreviaturas.....	xix
1. Introdução.....	11
2. CAPÍTULO I.....	13
2.1 A análise do território como ferramenta para o planejamento urbano.....	13
2.2 O espaço urbano.....	22
2.3 Políticas de urbanização no Brasil pós 1950.....	32
3. CAPÍTULO II.....	38
3.1 Planos diretores.....	38
3.2 Planejamento: possibilidades e críticas.....	44
3.3 Participação social no planejamento urbano de Itu-SP.....	47
3.4 Cidade e sustentabilidade.....	54
4. CAPÍTULO III.....	62
4.1 Jogo socioambiental.....	62
4.2 Educação ambiental e cidadania: caminhos para a sustentabilidade.....	62
4.3 A cidadania.....	68
4.4 Possibilidades de ação: o jogo pedagógico.....	74
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
6. REFERÊNCIAS.....	81
7. APÊNDICE.....	86

1. INTRODUÇÃO

Itu localiza-se no interior paulista, a uma latitude 23°15'51" sul e a uma longitude 47°17'57" oeste, distante 101 km a oeste da capital. Está a uma altitude de 583 metros e com área 639,98 km² (Fig. 1). Sua população estimada em 2008 era de 155.457 habitantes (IBGE, 2010), formada principalmente por imigrantes portugueses, alemães e italianos.

É cortado pelo Trópico de Capricórnio, localizando-se em uma área de transição climática, notadamente entre os climas tropical e subtropical, com temperaturas que variam entre 24°C em média. A estação chuvosa ocorre no verão e a seca no inverno (CAVALCANTI, 2009)

Geomorfologicamente está situado em uma depressão, entre um planalto cristalino e um sedimentar, com colinas de baixa altitude e algumas áreas com variações altimétricas mais acentuadas (ROSS et. al, 1997).

No contexto do Estado de São Paulo, Itu é um dos 29 municípios paulistas considerados estâncias turísticas, isto é, cumprem determinados pré-requisitos baseados em atrativos de natureza histórica, artística, religiosa ou de recursos naturais e paisagísticos constantes na Lei Estadual nº 1.457, de 11 de novembro de 1977 (IBGE, 2010)

Em 2008 este município recebeu o “Selo Município Verde Azul do Estado de São Paulo” (Prêmio Franco Montoro). Este prêmio se dá a partir do cumprimento de diretrizes junto à assinatura de um “Protocolo de Intenções” proposto pela Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, o qual é composto por dez diretivas ambientais, tais como: Esgoto Tratado, Lixo Mínimo, Recuperação da Mata Ciliar, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Habitação Sustentável, Uso da Água, Poluição do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho de Meio Ambiente.

Atualmente o abastecimento de água e a coleta de esgotos no município são realizados pela SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, onde cerca de 95% da população é atendida (São Paulo, 2011).

Apesar de ter sido o vencedor do Prêmio Franco Montoro, indicando uma gestão voltada ao meio ambiente, ao percorrer algumas áreas do município, percebe-se a existência de problemas rotineiros e similares à

qualquer cidade. Dentre eles, podemos citar: áreas de invasão ou sem regulamentação; terrenos que formam gigantescos vazios urbanos; ausência de políticas efetivas de organização de trânsito; especulação imobiliária; carência de espaços de lazer, entre outros.

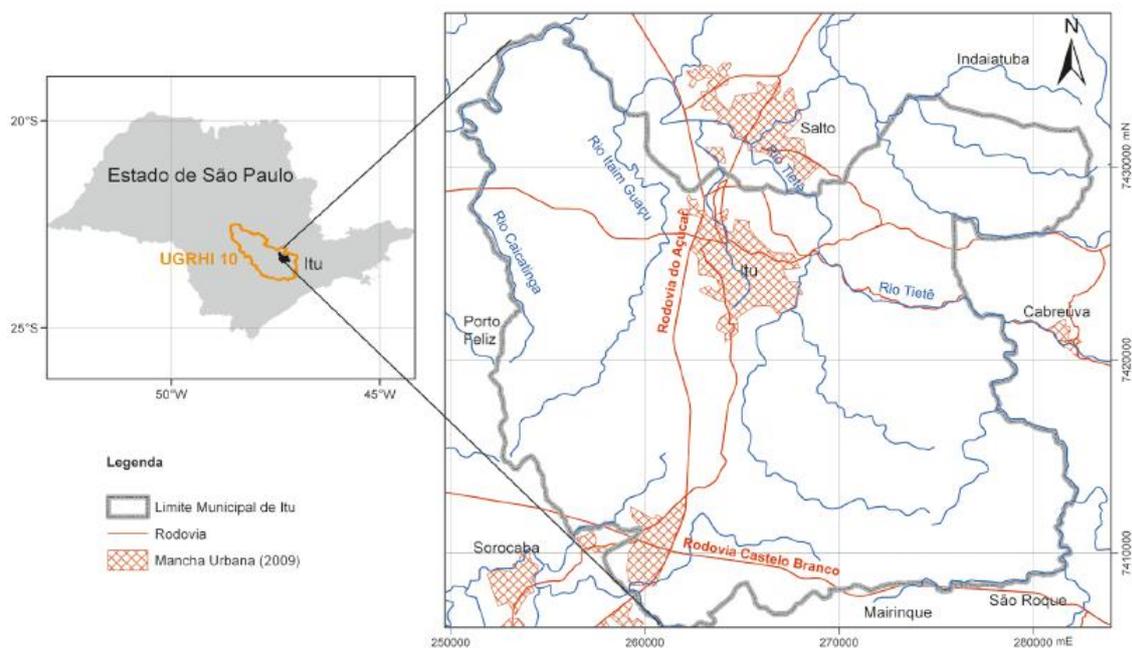


Figura 1: Mapa de localização do município de Itu-SP. (fonte: IRITANI et al, 2011, p. 12)

Esses problemas diversos, relacionam-se, principalmente à fiscalização e real implementação de políticas públicas. Mas essas devem ser pensadas a partir das opiniões das pessoas que, cotidianamente, os enfrentam.

Tendo em vista este cenário, o presente trabalho busca contribuir para a discussão sobre a participação social nas políticas urbanas municipais, notadamente no processo de elaboração do plano diretor municipal.

Estruturamos a dissertação em três capítulos. No início foi feita uma revisão bibliográfica sobre as concepções e conceitos relacionados ao espaço urbano em toda a sua complexidade, buscando subsídios para melhor compreendê-lo. Ainda no capítulo I, discorremos sobre as políticas urbanas brasileiras propostas a partir de 1950, que serviram de embasamento para a formulação do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001), o qual institucionaliza a elaboração de planos diretores para cidades que contenham mais de 20 mil habitantes.

No segundo capítulo, discutimos os planos diretores como possibilidade de planejamento e organização das cidades pautadas em princípios da sustentabilidade urbana. O elemento central da discussão é a participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor municipal de Itu-SP. Entendemos que a cidade deve ser pensada a partir da população, a qual vivencia e (re)produz o espaço urbano. Acreditamos que, para se atingir a sustentabilidade na cidade, o passo inicial é ouvir a população para formular políticas mais justas e condizentes com os preceitos do Estatuto da Cidade que preza pela função social da mesma.

Para contrapor os baixos índices de participação nas políticas públicas por parte da população sugerimos o terceiro capítulo que trata da Educação Ambiental como ferramenta para o exercício da cidadania. Consideramos que, para aumentar a participação da sociedade, devemos buscar meios de instruí-la sobre a dinâmica de seu espaço de vivência.

Pensando nisso elaboramos um jogo pedagógico que busca trabalhar conceitos relacionados a políticas públicas, meio ambiente e cidadania. O jogo simula uma cidade em que os candidatos a prefeito (jogadores) deverão percorrer, enfrentando situações que testam seus conhecimentos sobre a cidade, afinal para poder gerir a complexidade urbana é necessário compreendê-la.

2 - CAPÍTULO I

2.1 - A ANÁLISE DO TERRITÓRIO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO URBANO

Neste capítulo abordamos conceitos que tratam do espaço urbano para que possamos melhor compreender sua dinâmica e complexidade, bem como os poderes que nela atuam e as (re)produzem. Discorreremos sobre território; espaço urbano e políticas públicas brasileiras que permeiam a organização de nossas cidades.

O estudo do território é um importante instrumento para responder às diversas desordens espaciais, sejam elas ambientais; econômicas ou político-

sociais. Para tanto faz-se necessário analisar a apropriação do espaço pela sociedade em seus múltiplos valores.

As discussões teóricas sobre o território servem de instrumento para repensar sobre a organização espacial, principalmente nas áreas urbanas, uma vez que seu estudo interioriza relações de poder, cognições individuais e as alterações do espaço natural pelo homem.

Portanto, a apropriação da natureza e sua transformação em espaço geográfico, o qual foi sendo modificado ao longo dos diferentes momentos históricos, atribuirão funções espaciais de acordo com as necessidades de cada época.

No atual estágio da sociedade capitalista, o espaço está cada vez mais concentrado nas mãos da elite e sua dinâmica estará condicionada com os diferentes anseios desta classe. A propriedade privada somada a um sistema gerador de profundas desigualdades sociais é a combinação das configurações expressas no meio urbano.

Assim, o território torna-se propriedade de uma minoria e nesta perspectiva, corresponderá às necessidades desta classe. A grande maioria da população, desprovida de poder (em suas múltiplas esferas), fica relegada às vontades desta minoria dominante, o que implica em uma maior segregação social.

É importante salientar que espaço e território possuem significados diferentes. Não se busca uma discussão sobre o conceito de espaço, mas uma teorização que possa dar subsídios para tal distinção. Para Santos (1988), o espaço conota diversos significados, como por exemplo, o espaço da sala, do verde, de um país, de um refrigerador, ou seja, possui sentido genérico. Segundo Santos (1988, p. 25), o espaço como categoria de análise na ciência geográfica:

[...] seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais.

A natureza é o ponto de partida do espaço, a qual também é provedora das “coisas”, ou seja, tudo o que a natureza oferece pode ou será transformada

em objetos pela ação do homem quando o mesmo utilizar-se de técnicas por ele produzidas, pautadas nas intenções sociais (SANTOS, 1988).

Raffestin (1993, p. 145) afirma que espaço e território possuem significados diferentes. O espaço é anterior ao território, ou seja, é a base física, palco das diferentes apropriações de acordo com os processos históricos pelos quais fora submetido. Parafraseando – o “o espaço é a prisão original e o território é a prisão que os homens constroem para si”.

De acordo com Raffestin (1993, p. 145): “o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder”. Ou seja, o território é a apropriação do espaço por diferentes grupos, *lócus* das relações sociais e de poder.

Então, a presente análise do território baseia-se no processo histórico de sua formação e das apropriações do espaço feitas por determinada parcela da sociedade. Assim, os atores dominantes são responsáveis pela maior parte da organização territorial. Seu poder advém do processo de desenvolvimento econômico de um determinado local.

Para cada território poderá existir atores específicos, porém, cabe salientar que genericamente há três atores principais no território. Estes são subdivididos entre atores governamentais, econômicos e sociais. Ao tratar-se dos atores e sua atuação no espaço, Melo (2003, p. 35) salienta que:

Em geral, o ator é formado por um grupo de pessoas que pertencem a uma organização e raramente será apenas uma pessoa. Grupo ou pessoa terá de preencher algumas exigências, tais como: sua ação é sempre criativa, ou seja, ele não está restrito a descobertas de leis; é produtor e produto do sistema social; é inconfundível com suas características específicas; sua ação é orientada por um projeto, independentemente de seu conteúdo; possui controle de parte do vetor de recursos do jogo, quer dizer que pode produzir eventos no jogo social, ganhando ou perdendo força; não é um simples observador, mas alguém que participa do grande jogo social ou parte dele; sendo um grupo de pessoas, atua com o peso de um coletivo mais ou menos coerente, e tratando-se de um indivíduo, atua com presença forte e estável no jogo, atraindo outras pessoas; é um jogador real, que emite opiniões e traça jogadas; é participante ativo do jogo e possui identidade.

No que tange à organização territorial, os principais responsáveis pela dinâmica, uso e ocupação são os atores governamentais e os econômicos. O Estado direciona a alocação de recursos de infraestrutura, atribuindo a funcionalidade de determinados espaços. Porém, essa funcionalidade dependerá da necessidade dos atores econômicos, uma vez que a organização espacial deve atender às necessidades do sistema capitalista para sua reprodução. Sallanta Melo (2003, p. 37):

[...] apesar de os autores usarem termos diferentes para qualificar o ator, fica claro [...] que, para ser ator, individual ou grupal, tem de ter controle de recursos para que possa ter um certo peso e poder, e, assim, realizar operações no sistema social; caso contrário, será considerado como indivíduos de uma população.

Neste cenário, cabe enfatizar que os atores agem de forma a satisfazer as aspirações das instituições a que representam, que também são hierarquizadas. A funcionalidade de um território depende das necessidades das instituições e para alcançar tal propósito estas ordenam o espaço através do poder. Para tanto, os valores, afinidades, intenções e capacidade de atuação serão as ferramentas utilizadas para a participação dos grupos no jogo social (MELO, 2003). De acordo com Melo (2003, p. 37):

algumas dessas características são variáveis instáveis e outras são invariáveis. Estas últimas permitem conhecer o ator enquanto ser humano que participa do jogo social. A escolha por certas jogadas, realizadas por um ator, está relacionada com o seu campo ideológico, que estabelece o seu marco ético-ideológico, que é determinado pelo seu código de personalidade, que se trata das características pessoais de cada ator, como por exemplo: inteligência, carisma, audácia, imaginação, entre outras características.

Partindo dessas premissas, nota-se que a sociedade, considerando-a sem pormenorizar, como a população, estará sujeita às imposições de poder para satisfazer as necessidades dos atores econômicos e conseqüentemente governamentais, uma vez que, na maioria das vezes, os interesses serão mútuos entre estes atores. E, se não houver organização, ou seja, a formação de uma sociedade civil organizada em prol de suas objeções, o ordenamento territorial será realizado conforme os anseios dos atores de maior poder e este ordenamento será aceito passivamente pela sociedade.

Este poder descrito anteriormente pode ser definido a partir de sua conceituação mais difundida, ou seja, através dos postulados de Weber. Para este autor, o poder pode ser definido como a condição pela qual um indivíduo ou grupo impõe sua vontade sobre o comportamento de outros, por diferentes formas, a fim de satisfazer seus desejos e ambições (WEBER, apud GALBRAITH, 1986).

Outros autores contribuem na definição de poder. Entre eles, Toffler (1990), ao afirmar que o poder tem como princípios básicos a força, o dinheiro e o conhecimento. Para ele, o conhecimento é a habilidade mais importante na construção do poder, pois possibilita exercê-lo através de diferentes ferramentas articuladas a partir do intelecto.

Bobbio (apud Escola Superior de Guerra, 1996) distingue os diferentes tipos de poder conforme o meio empregado para sua realização. Para ele, existe o poder ideológico manifestado através do saber; o político, que se manifesta através da força e o econômico por meio da riqueza.

Mas seria apenas por meio da força a aceitação das regras impostas pelos grupos dominantes? Segundo Bobbio (2012, p.87) duas possibilidades de gênero devem ser pensadas para permear a resposta: o que é de fato o poder e como deve realmente ser. Salienta:

de fato uma coisa é sustentar que o poder político não pode ser apenas forte no sentido de que não é lícito. Do ponto de vista dos destinatários do poder, o mesmo problema foi posto como problema de obrigação política. Mas também o problema da obrigação política pode ser posto como análise das razões pelas quais se obedece aos comandos de quem detém um certo tipo de poder ou como determinação dos casos em que se deve obedecer e dos casos em que é lícita a desobediência ou a obediência passiva.

Portanto, os detentores do poder serão os principais atores na construção e dinamização do território. A partir da definição desses atores e do poder exercido por alguns deles é que poderemos discutir a história do pensamento no que tange ao território.

Em um primeiro momento, a palavra território possui como conotação o “território nacional”, com a dominação feita pelo Estado em grandes áreas em seus diversos níveis, sejam eles municipais, estaduais ou federais, porém não

podemos atribuir este significado como único. Souza (2007, p.81) explana sobre a amplitude do conceito ao afirmar que:

territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex, uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto de territórios dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica ou cíclica.

É a partir da interação entre os atores sociais e a apropriação (desigual) do espaço por eles realizada que se “(re)produz” o território. Portanto, o mesmo pode ser entendido como palco das relações de poder, uma vez que a dominação e sucessível desigualdade gerada por esta serão instrumentalizados em sistemas sêmicos estabelecidos ao longo da construção história de uma determinada localidade.

Estes sistemas ditos *sêmicos* se apresentam no espaço através de códigos que, segundo Raffestin (1993), são marcados por uma infraestrutura e pelo modo de produção vigente por meio da comunicação, a qual pode ser entendida como base para corresponder às “utilidades” sócio-espaciais desejadas pela classe dominante no exercício do poder.

Cabe salientar que, a construção do território não se dá apenas no campo urbanístico, ou seja, através das diferentes formas e ferramentas urbanas, como sua infraestrutura e funcionalidades correspondentes; mas também ocorrem no campo valorativo e simbólico, manifestando nos indivíduos o sentimento de pertencimento ao lugar, por qualquer natureza, seja ela econômica, ambiental, cultural, entre outras (RAFFESTIN, 1993).

Haesbaert (2004) analisa o território sob três perspectivas: a *política*, com o território perfazendo um espaço delimitado e submetido ao poder político do Estado; a *cultural*, ou seja, a valorização simbólica entre grupos e espaço vivido; e a *econômica*, analisando o território como fonte de recursos, lócus da relação capital x trabalho.

A partir destas proposições, ou seja, do território vivido, dotado de simbologias diversas, surge o conceito de territorialidade. Esta pode ser compreendida pelo valor de uso do território por um indivíduo ou grupo. Seu

âmbito é relacional, concebido pela interação inter e intra-social (HAESBAERT, 2004).

Esta interação é estabelecida por diversos processos, sejam eles de troca, de comunicação ou de outras naturezas determinadas pelo poder dominante. Para entendê-la considerar-se-á o homem como *ser social*, isto é, pautado na visão marxista, de que não é a consciência do homem determinante do ser, mas o seu “ser social”, entendido como o papel a ser desempenhado pelo indivíduo para a satisfação das necessidades da sociedade, que determina a consciência individual.

Os indivíduos são partes que compõem a sociedade, tornando-se passíveis de dominação pelos atores hegemônicos para satisfazer as necessidades desta minoria e, assim, perpetuar a apropriação espacial por esta classe.

Nesta perspectiva surgirão relações que podem ser simétricas, dependendo da necessidade momentânea dos detentores do poder (Estado ou corporações transnacionais); ou seguem a tendência dissimétrica, comprovada pela crescente desigualdade sócio-espacial.

No sistema econômico atual, os processos de troca e consumo, sejam eles materiais (mercadorias, pessoas, etc.) ou imateriais (capital, informação, etc.) é que vão determinar ou condicionar a consumação do território (RAFFESTIN, 1993).

Souza (2007, p.99) vai além ao tratar da territorialidade não apenas como um conceito de significado concreto, ou seja, estabelecido como um comportamento espaço-territorial de um grupo social. Para definir a territorialidade, este autor julga necessário utilizar-se das relações materiais e cognitivas entre homem x meio e natureza x sociedade, em uma visão de multiplicidade do conceito para melhor defini-lo. Para ele:

A territorialidade, no singular, remeteria a algo extremamente abstrato: aquilo que faz de qualquer território um território, isto é, (...) *relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial*. As territorialidades, no plural, significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme suas propriedades, dinâmica, etc.: para exemplificar, territórios contínuos e territórios descontínuos singulares são representantes de duas formas distintas, contínua e descontínua. Seja como for, é óbvio que, ao falar de

territorialidade, o que o autor deste artigo tem em mente é um certo tipo de interação entre homem e espaço, a qual é, aliás, sempre uma interação entre seres humanos *mediatizada* pelo espaço” (SOUZA, 2007, p. 99. Grifo do autor).

Portanto, é no atual estágio da globalização, caracterizado pela intensificação dos fluxos, através do crescente desenvolvimento tecnológico, e, que visa atender os anseios dos grandes grupos detentores dos meios de (re)produção de capital, que suscitará uma organização territorial em redes. A organização em redes implica em uma ligação entre pontos específicos, interconectados para facilitar e fortalecer as trocas, independente de sua natureza. De acordo com Raffestin (1993, p.157):

toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes. [...] toda rede revela, da mesma forma que as tessituras e a implantação dos pontos, um certo domínio do espaço, um domínio do quadro espaço-temporal, na realidade.

Partindo das afirmações de Raffestin (1993), conclui-se que a formação de redes pode implicar na mutação constante das funcionalidades do território para satisfazer as necessidades do capitalismo em detrimento das demandas sociais.

Haesbaert (2009) propõe discutir as novas formas em que o território adquire importância, porém sem separar a relação entre sociedade, natureza, espaço, tempo e materialidade; além das diversas outras categorias estabelecidas entre territórios que forma uma grande rede.

Nesta multiplicidade de escalas, o território abrigará funções e características diversas o que lhe configurará um aspecto multiterritorial ou transterritorial, pelo qual os níveis global e local coexistirão (HAESBAERT, 2010).

Assim, a apropriação e reprodução territorial dependerá da necessidade do sistema econômico em conectar os diferentes pontos para formar sua rede em uma perspectiva de otimização da reprodução capitalista. De acordo com Haesbaert (2010, p.325):

A principal novidade é que hoje temos uma diversidade ou um conjunto de opções muito maior de territórios/territorialidades com os quais podemos “jogar”, uma velocidade (ou facilidade, via Internet, por exemplo) muito maior (e mais múltipla) de acesso e trânsito por essas territorialidades – elas próprias muito mais instáveis e móveis – e, dependendo de nossa condição social, também muito mais opções para desfazer e refazer constantemente essa multiterritorialidade.

Nesta afirmação podemos notar uma transformação qualitativa na relação espaço – tempo, muito mais fluida e que atribui múltiplos significados nas diferenciações das classes sociais através das complexas relações de poder, estabelecidas ao longo da história de formação da sociedade contemporânea. Sendo assim, essas novas articulações entre territórios com a formação de pontos de conexão criam novas territorialidades, onde é possível vivenciar individualmente espaços múltiplos, principalmente pela difusão de novas tecnologias.

Não se pode dizer que esta multiterritorialização seja plena, pois não existe uma legislação “cosmopolizada”, porém, assim como explana Haesbaert (2010), ocorre uma *hierarquia de múltiplas jurisdições territoriais*, as quais passam dos poderes mais “localizados” como o do município para os mais “globalizados”, como os poderes dos blocos econômicos.

Com esta gama de abordagem sobre o que vem a ser e como o espaço se torna território, grandes contribuições, principalmente no que tange à multiterritorialidade expressa nas ideias de Haesbaert (2010), são feitas para que o planejamento urbano se torne efetivo, principalmente através dos diversos documentos oficiais do município, ou seja, os que ordenam o uso e ocupação do solo, o zoneamento municipal, as diretrizes orçamentárias e o Plano Diretor.

Estas contribuições teóricas sobre o território podem ser utilizadas através de recortes setoriais dentro do contexto urbano, de acordo com as diferentes classes sociais e os problemas no espaço por elas ocupado. Assim, os problemas a serem solucionados deixariam de ser genéricos e, as vezes inalcançáveis e tornar-se-iam mais específicos, o que poderia facilitar na proposição de políticas públicas que atendessem de forma multiterritorial.

Para tanto, faz-se necessário compreender as diversas áreas do conhecimento científico, sejam elas naturais ou sociopolíticas, pois é a partir da

interdisciplinaridade que o mesmo revelará sua real função, necessidades e conseqüentemente sua lógica espacial.

Por fim, é através das relações de poder, estabelecidas ao longo do processo histórico e econômico da construção do território, sejam elas coletivas ou individuais, aliado às modificações do espaço natural que fora apropriado e as atribuições valorativas e culturais dadas pelos indivíduos que ali habitam que poderemos estabelecer uma categoria de análise mais específica para as discussões políticas de ordenamento e planejamento do espaço urbano.

2.2 O Espaço Urbano

Nesta seção buscar-se-á discutir o espaço urbano, suas características e seus componentes. Cabe salientar que para a realização de um planejamento urbano de sucesso, ou seja, aquele que contemple de forma sustentável (conceito que será discutido adiante) a organização socioespacial e ambiental das cidades é de fundamental importância a compreensão de sua dinâmica e a interação de seus elementos.

Para o presente trabalho consideraremos sinônimos espaço urbano e cidade, mas sem deixar de conceber que este conceito pode possuir outros significados e abordagens nas diversas áreas do conhecimento. Salienta Corrêa (2005, p.6) que:

o espaço urbano pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou algum de seus segmentos têm dele e de suas partes. Outro modo possível de análise considera-o como forma espacial em suas conexões com estrutura social, processos e funções urbanas. Por outro lado ainda, o espaço urbano, como qualquer outro objeto social, pode ser abordado segundo um paradigma de consenso ou de conflito.

O espaço urbano se constitui, a priori, em um território dotado de significações, espaço segregante e segregado pelos diferentes atores da sociedade (primeiro, segundo e terceiro setores) que o constrói de acordo com a capacidade de interferência de cada um destes para a satisfação de seus interesses. Essa “construção” do espaço urbano também pode ser designada como o uso do solo. De acordo com Corrêa (2005, p.7, grifo do autor): “[...] este

complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado”.

Segundo Matus (1996), as relações sociais existentes no espaço se dão através do chamado jogo social. Para melhor compreendê-lo faz-se necessário a distinção dos atores presentes, os quais possuem, ou deveriam possuir, poder na tomada de decisões e na produção do espaço. Para tanto, o autor setorializa os atores em estatais, privados e na coletividade. Cabe salientar que o conceito de ator não é auto-evidente, ou seja, não se pode generalizar os atores, uma vez que para realmente atuar deve-se possuir poder de decisão. Segundo Matus (1996, p.122):

Um ator tem peso num jogo quando controla direta ou indiretamente uma parte significativa dos recursos que lhe propiciam a capacidade necessária para produzir ou dificultar a produção das operações pertinentes a planos concorrentes.

Importante salientar que o ator refere-se a grupos pequenos que dirigem organizações. Para melhor compreendê-los deve-se levar em consideração a interação entre eles através de suas múltiplas estratégias, diferindo às condutas previsíveis face a situações padrão. Ou seja, neste jogo os interesses da maioria podem não ser prioridade face à anseios de minorias constituídas de poder (MATUS, 1996).

Assim, quanto maior for a força de intervenção no jogo político, aliada aos mais diversos interesses, maior será a predisposição de intervenção no jogo. Resumidamente, quanto maior for o poder, maior a possibilidade de estabelecer jogadas (MELO, 2003).

Na sociedade atual podemos genericamente distinguir os atores representantes por parte do poder público (seja federal, municipal ou estadual); os atores econômicos e a sociedade civil organizada. Por sociedade civil organizada compreende-se, segundo Bobbio (1996, p.1210) como:

[...] a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.”

Porém a conquista do poder de intervenção política por esta parcela da sociedade passa por uma complexa rede de poder preestabelecida historicamente entre o ator público (estatal) e os atores econômicos. Soma-se ainda a perpetuação de uma alienação social pragmática para minimizar o poder das jogadas pela sociedade civil.

Em um recente pronunciamento (21/06/2013), a presidenta Dilma Rousseff, face à mobilização da sociedade por um Brasil mais justo, declarou a importância de se oxigenar o nosso sistema político, a fim de tornar as instituições mais transparentes e mais condizentes com os anseios de todos. Ao se referir sobre a onda de protestos e passeatas em 2013, iniciados por um reajuste no transporte público, mas que tomaram força principalmente pelo combate à corrupção no país, a presidenta enalteceu o poder da mobilização da sociedade e disse que é a cidadania que deve sobrepor-se ao poder econômico na prioridade das ações governamentais.

Portanto existe a necessidade de uma maior politização da sociedade. Mas isso só poderá ocorrer com a intervenção dos atores representantes da sociedade civil organizada, ou seja, as associações de bairro, as organizações não governamentais, as entidades de classe, os sindicatos, entre outras. Salienta-se que, para esta mudança radical de participação social, é necessário transcender os interesses individuais para os de cunho coletivos de forma democrática (TOURAINÉ, 1998).

Emerge ainda a necessidade dos cientistas brasileiros buscarem alternativas para a formação política, através de um novo olhar sobre a educação no Brasil. Buscar uma educação formativa e cidadã é uma opção para fortalecer o poder de decisão dos atores da sociedade civil.

Voltando à discussão sobre a organização das cidades, considera-se que, apesar de existir uma fragmentação, o espaço urbano deve também ser articulado, caso contrário não poderá atender as necessidades do sistema econômico vigente (o principal articulador), pois em seu atual estágio dito técnico científico informacional, os fluxos (materiais e imateriais) são condição *sine qua non* para a reprodução do capitalismo e para que estes ocorram com maior fluidez há a necessidade de articulação. E muito menos corresponderá às necessidades básicas da população, expressas na paisagem urbana, tais como: acessibilidade, fluidez, limpeza, iluminação, a qualidade das edificações, tamanho das residências, presença de áreas verdes, disponibilidade de serviços básicos, entre outros (CARVALHO, 2009). De acordo com Gomes (2002, p.174), a cidade atual é concebida como:

fragmentada, como soma de parcelas mais ou menos independentes, havendo uma multiplicação de espaços que são comuns, mas não públicos; há um confinamento dos terrenos de sociabilidade e diversas formas de nos extrairmos do espaço público (telefones celulares, fones de ouvido, etc), os modelos de lugares se redefiniram, *shoppings centers*, ruas fechadas, paredes “cegas” etc.

Vale frisar que o espaço urbano teoricamente deveria atender a necessidade de todos que ali habitam, independentemente da diversidade (tanto entre os setores sociais quanto da estratificação social) presente nestes. Porém, a privatização do solo urbano aliada à forte tendência de concentração do mesmo faz com que a dinâmica urbana, na maioria das vezes, atenda aos interesses daqueles que possuem a maior parte dos fragmentos espaciais. Segundo Limonad (1999, p.79), “[...] a estruturação do território, da qual a urbanização é parte integrante, não é estática, mas muda de caráter em termos de peso e significado/qualidade” dentro do desenrolar da história e da contemporaneidade.

Um exemplo claro de como a ocupação do espaço está relacionada ao poder daquele que se apropria é dado por Gomes (2002) ao exemplificar o uso considerado “socialmente pejorativo” do espaço público pelos trabalhadores informais, face à absorção de algumas vias públicas em determinados condomínios fechados, vista com naturalidade. Não se busca discutir a problemática da realização do trabalho informal em si, mas apenas demonstrar

que a dinâmica presente no espaço urbano, na maioria das vezes, não é pensada para atender os princípios de cidadania. Nesta perspectiva, afirma Gomes (2002, p.181) que: "O espaço é sempre objeto de conflitos, pois estabelecer um território de domínio de um grupo significa a afirmação de sua diferença em oposição aos demais".

Com a acentuação da divisão social o terreno também refletirá tal diferenciação. Salieta Gomes (2002, p.189) ao tratar do aumento dos condomínios fechados que:

a fragmentação social crescente é acompanhada de uma fragmentação territorial, e os espaços comuns, públicos transformam-se em objeto de disputa ou simplesmente são vistos como espaços instrumentais para o deslocamento. Desaparecendo o terreno da vida em comum, desaparecem também as formas de sociabilidade que unem os diferentes segmentos sociais.

Neste cenário, podemos afirmar que as relações do espaço urbano nada mais são que reflexos das relações sociais capitalistas, as quais remetem-se à divisão de classes e seus processos. Essas relações espaciais integram os vários setores da cidade uma vez que existe a necessidade de complementação de cada área urbana (CORRÊA, 2005). Como exemplo, podemos citar a articulação de uma periferia, residencial, com bairros industriais. Há dependência (articulação) entre elas, porém, socialmente temos uma fragmentação, visto que a indústria serve como meio de produção e enriquecimento de uma minoria e a periferia como mão de obra barata (mais valia) e mercado consumidor. De acordo com Jacobi (2006, p.3) essa lógica é expressa pela:

cidade "dos que têm" e a cidade "dos que não tem". [...] De um lado criam-se espaços públicos e se socializa a vida urbana e, por outro, crescem as zonas privatizadas; aumenta a oferta de serviços públicos e de equipamentos coletivos, mas também o número de pessoas que vivem ilhadas em áreas degradadas e periféricas, sem meios para se informar e ter acesso a estes equipamentos.

Outros exemplos de relação social no urbano podem contrapor os atuais sistemas predominantemente capitalistas em casos específicos de organização social. Pode-se relacionar nessas análises espaciais urbanas a discussão sobre a multiterritorialidade proposta por Haesbaert (2010), que se expressa na

organização nem sempre capitalista de fragmentos espaciais urbanos por parte de alguns movimentos, grupos ou outros tipos de organização social, os quais criam uma multiplicidade de valores ao território ocupado.

O trabalho de Pinheiro (2006) pode exemplificar ao estudar as relações sociais de cunho socialista em movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto ou o Movimento dos Sem Teto do Centro; notadamente na cidade de São Paulo.

Estes grupos se contrapõem à lógica capitalista de produção do espaço urbano e propõem o uso do solo pelo valor de uso e não mais valor de troca. Segundo Pinheiro (2006, p.11):

a diferença entre a cidade como lugar da vida social no contexto das relações capitalistas e na perspectiva desses dois movimentos está em que, no primeiro caso, essa função social do espaço está subordinada à realização do valor de troca (o que implica um elevado grau de contradição) e, no segundo, o espaço é apropriado como valor de uso tendo essa função como fim.

A partir destas organizações no espaço urbano capitalista pode-se afirmar que a disposição espacial é pensada para a coletivização dos meios e para atender a todos ao organizarem espaços de uso comum para, principalmente politizar os sobre a causa e realizar processos decisórios do movimento; e também espaços mais privativos para cada família. Assim, segundo Pinheiro (2006, p.14):

ao tomar o espaço urbano pelo seu valor de uso, o movimento rompe a partir da organização da vida urbana a circulação dos elementos necessários à vida sob a forma de valor de troca e, por conseguinte, rompe também a relação de estranhamento com esses elementos.

Para finalizar, também são criados espaços para a organização da vida em geral (necessidades) da comunidade, onde ocorre a dispersão cultural e educacional. De acordo com Pinheiro (2006, p.15):

a partir daí, a cultura e o conhecimento também deixam de ser um produto para consumo, circulando como valor de troca num mercado de bens simbólicos, para serem tratados como necessidade, tanto no sentido de obter o conhecimento necessário à reprodução do estágio civilizacional alcançado como no de os membros da comunidade partilharem a arte como forma de expressão; agora sim, como necessidade de enriquecimento subjetivo de cada um.

Uma vez que o espaço urbano é concebido como reflexo das relações sociais, a ação dos agentes dinamizadores da cidade torne-se condição necessária para compreender as inter-relações e, conseqüentemente a hierarquização que dita a dinâmica urbana.

Os atores sociais presentes neste espaço, genericamente, são: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 2005).

Cabe salientar que a ação destes grupos se dá em um marco jurídico, de forma desigual, ou seja, a apropriação e uso do espaço urbano estão condicionados ao poder e a capacidade de modificação deste espaço de acordo com os interesses dos grupos hegemônicos, tornando a cidade uma área conflituosa. Salienta Corrêa (2005, p.14):

os conflitos que emergem tendem a ser, em princípio, resolvidos em favor dos proprietários dos meios de produção, que, no capitalismo, comandam a vida econômica e política. A solução desses conflitos se faz através de pressões junto ao Estado para realizar desapropriações de terras, instalação de infraestrutura necessária às suas atividades e para a criação de facilidades com a construção de casas baratas para a força de trabalho.

Nota-se que os proprietários dos meios de produção tendem a organizar a cidade em função de suas atividades, o que os torna consumidores majoritários do espaço. Cabe salientar que esse consumo variará de acordo com o tipo de atividade econômica a ser realizada, ou seja, além do espaço físico, o qual tende a segregar socialmente, há o consumo dos recursos naturais, os quais são concebidos pela Constituição brasileira em seu artigo 225 como bem difuso, ou seja, pertencente à coletividade, o que na teoria não visa privilegiar o status de cada agente.

Já os proprietários fundiários buscam, primordialmente, a transformação da terra rural em terra urbana (CORRÊA, 2005). Isso acontece pela maior valorização da terra urbana em detrimento à rural. Segundo Corrêa, 2005 p. 16 (grifo do autor): “isto significa que estão fundamentalmente interessados no *valor de troca* da terra e não no seu *valor de uso*”.

Estes agentes são os que mais interferem no zoneamento e na definição de leis de uso do solo, fazendo pressões junto ao governo municipal para a maior valorização dos espaços por eles apropriados. A tendência é: caso o

local pertencente ao especulador possua condições favoráveis, ou seja, tenha boa localização e não possua empecilhos de natureza física, o Estado sofrerá pressões para a instalação de infraestruturas urbanas para destinar estas áreas às camadas mais ricas da sociedade, com a construção de loteamentos fechados. Isso faz com que os proprietários fundiários assumam também papel de promotores imobiliários.

Por promotores imobiliários podemos entender aqueles que incorporam (capital e transformam-no em mercadoria – imóvel); financiam (através de recursos provenientes de pessoa física ou jurídica); tecnificam (estudos para viabilidade de obras); constroem; comercializam e transformam o capital mercadoria em capital dinheiro (CORRÊA, 2005).

Caso a área especulada possua condições menos favoráveis, como, por exemplo, problemas topográficos, a tendência é que os proprietários negociem a área junto ao Estado, o qual proverá infraestrutura mínima para que as camadas mais pobres da sociedade lá se instalem. Neste caso, os proprietários fundiários não se interessam em se transformar em promotores imobiliários.

Ao Estado cabe a utilização dos instrumentos que o mesmo dispõe para empregar em relação ao espaço urbano, de acordo com as necessidades do jogo social. De acordo com Melo (2003, p.66) o jogo social pode ser entendido a partir do momento:

em que a democracia permite que os participantes, com seus respectivos objetivos, com seus planos, com suas estratégias de conflitos ou cooperação, realizem um processo de interação em que alguns saem beneficiados em detrimento de outros. Podemos falar da vida em sociedade como um jogo social, tendo em vista que todos jogam e, neste jogo, alguns perdem e outros ganham, de acordo com as suas habilidades e os recursos de que dispõem.

Neste contexto, o Estado poderá organizar o espaço por possuir direito de desapropriação, o controle do preço da terra, além da taxaçoão por meio dos impostos de acordo com o uso e localização dos imóveis. Cabe salientar que outros instrumentos são de uso exclusivo do Estado como: investimentos públicos na produção do espaço, mecanismos de crédito para a habitação, taxaçoão de terrenos livres, entre outros (CORRÊA, 2005).

Resumidamente, o Estado se faz tendo em vista a criação de condições para a manutenção e reprodução do sistema capitalista, ou seja, subsidia o

processo de acumulação e reprodução das classes sociais. De acordo com Carlos (2004, p.61):

O que se realiza com a intervenção do Estado no espaço, que se torna imprescindível à realização do crescimento da economia, uma vez que ele só pode atuar no conjunto da cidade transformando áreas públicas, direcionando investimentos, construindo infraestrutura, trazendo como consequência redirecionamentos dos usos, através das políticas urbanas (como o mecanismo das operações urbanas). É deste modo que o Estado interfere na reprodução espacial mediante mecanismos de gestão, fazendo com que as propriedades mudem de mãos, alterando, substancialmente a prática espaço temporal, gerando lutas.

Já os grupos sociais excluídos estão fadados a se adaptarem ao jogo de interesses dos outros agentes urbanos, restando-lhes apenas as áreas de menor valor imobiliário, mas, sempre que for necessário, os excluídos serão obrigados a se realocarem caso haja interesse por algum outro ator, seja por qualquer motivo de interesse pela área ocupada por estes.

De maneira geral, o espaço urbano poderá ser compreendido como um conjunto de conflitos por interesses diversos para se apropriar do benéficos produzidos na cidade sob a ótica capitalista. Esses interesses opõem cidadãos pela diferenciação social e pela apropriação espacial conquistada. Ou seja, de um lado temos grupos que possuem algo a ser preservado e de outro lado setores que pouco ou não participam da produção de riqueza a não ser através do desenvolvimento do trabalho (CARVALHO, 2009).

A maneira como se dá a ocupação do solo urbano é reflexo das necessidades organizacionais e de interesse dos diferentes atores sociais ali presentes.

Cabe ressaltar que o uso do solo estará ligado ao processo de produção das relações capitalistas para a satisfação de suas necessidades específicas de acordo com o momento histórico de sua produção. Parafraseando Carlos (2009, p.45), estes atos advindos das relações capitalistas em si, não são meramente para ocupar uma parcela do espaço, ou seja, a partir desta apropriação e direcionamento para o uso do solo ocorrerá, também a produção do lugar. Segundo Gonçalves (1993, p.33 – grifo do autor):

nas sociedades que antecederam o capitalismo, ou que, ao seu lado conviveram, a produção se dá visando o consumo direto do produtor, o que equivale dizer que, nesses casos, é o valor de uso que comanda o que vai ser produzido. Já no capitalismo produz-se uma desvinculação, geográfica e social, entre o que vai ser produzido e o consumo, posto que o que comanda o processo de produção é o mercado, isto é, o valor de troca e o que se visa é o lucro. Sendo assim, a mediação social é feita pelo mercado, escapando ao controle de todos e de cada um

Essa transformação que produz a vida material do indivíduo trará implicitamente relações que irão além da pura mutação física do espaço. Por ser social, dividida desigualmente pelos componentes da sociedade, o uso do solo também refletirá em modos de vida.

Neste cenário, convém afirmar que a cidade se materializa. Isso ocorre em várias escalas, de acordo com a necessidade específica de cada ocupante do espaço. Salienta Carlos (2009, p.46):

do ponto de vista do produtor de mercadorias, a cidade materializa-se enquanto condição geral da produção (onde se produz a mais-valia) e da circulação (onde esta é realizada). Assim entendida, a cidade também é o mercado (de matérias primas, mercadorias e força de trabalho); as atividades de apoio à produção (escritórios, agências bancárias, depósitos, etc.). Todavia, como o processo é concentrado, a cidade deverá expressar essa concentração.

Portanto, na cidade capitalista, o uso do solo urbano estará condicionado pelas disputas entre diversos setores da sociedade de forma diferenciada, o que poderá acarretar em conflitos. Uma vez que o mercado é o principal regulador na sociedade contemporânea, a distribuição de atividades no espaço urbano dar-se-á através da articulação e da fragmentação do espaço, expressando uma elevada heterogeneidade na paisagem urbana (CARLOS, 2009).

O valor de uso do solo estará condicionado à valorização espacial expressa por fatores locacionais; de infraestrutura urbana; pela área de abrangência do local em relação ao todo; pelo acesso aos serviços (escola, shopping, saúde, lazer); pela privacidade, entre outros. Assim o espaço é tido como mercadoria, dotado de valor de uso e de troca, além de sua privatização e conseqüente monopolização.

2.3 As políticas de urbanização no Brasil pós 1950

Urbanização pode ser concebida, de maneira genérica, pelo aumento proporcional da população urbana em detrimento à rural. Só ocorrerá urbanização a partir do momento em que o crescimento do número de habitantes da cidade aumentar a partir do êxodo rural. Segundo Limonad (1999, p.82):

a urbanização seria uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos, e por vezes culturais que tomam corpo. E a rede urbana seria a expressão cristalizada de diferentes estruturações do espaço em diferentes tempos históricos.

Cabe salientar que a urbanização no Brasil ocorreu de maneira desigual e descentralizada ao longo de sua história. Não se busca fazer uma descrição sobre todos os momentos históricos da urbanização brasileira, mas apenas a partir do início de sua industrialização, ou seja, do período desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, nos anos 1950.

Ressalta-se que os processos de industrialização e consequente urbanização brasileira se interconectam, pois as unidades fabris necessitavam ser instaladas seguindo a lógica do mercado capitalista, ou seja, em locais dotados, de acordo com cada momento histórico, de infraestrutura, mercado consumidor e mão de obra disponível. Salienta Maricato, (2000, p.22):

em 1950 o processo de industrialização entra em nova etapa. O país passa a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção. Para Celso Furtado, com essa nova dependência o centro das decisões não é mais interno ao país e nem tem o mercado nacional como seu epicentro. A dependência se aprofunda, bem como a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho.

Com o surgimento da indústria automobilística e dos bens como eletrodomésticos e eletrônicos, o padrão demográfico brasileiro começa a se alterar e a população a se concentrar cada vez mais nas áreas urbanas. De acordo com Maricato (2000, p.22):

com a massificação do consumo dos bens modernos, dos eletroeletrônicos e também do automóvel, mudam radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homoganeamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passam a integrar um cenário em que a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia.

Nesta realidade, o desordenamento espacial tende a orquestrar o desenvolvimento das cidades, uma vez que a industrialização traz consigo mudanças culturais. Essas mudanças são, notoriamente, pautadas no padrão de consumo dos países desenvolvidos, baseadas na acumulação, tanto territorial como material; na transformação da paisagem natural em paisagem cultural; e na apropriação dos recursos naturais para a crescente demanda dos produtos industrializados. É nesse momento que se inicia a cultura do desperdício e da obsolescência do que será produzido (FURTADO, 1959 apud MARICATO, 2000). De acordo com Ferreira (2005, p.13-14):

o processo de concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado que garantisse condições mínimas de infra-estrutura urbana e qualidade de vida, pois isso resultaria, em última instância, na elevação do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que não interessava às classes dominantes industriais. Francisco de Oliveira, em recente trabalho, lembra como o incentivo à auto-construção (através da pouca presença do Estado, que deixou a cidade periférica crescer sem controle algum) foi uma fórmula capaz de assegurar uma morada mínima para a classe trabalhadora a preços baixíssimos, sem elevar o custo da mão-de-obra.

Ora, se as políticas de ordenamento territorial neste momento inicial de urbanização são praticamente inexpressivas tanto quantitativamente quanto qualitativamente, o desordenamento socioespacial tenderá ser a principal característica do espaço. Há um aumento da classe média, porém multiplicam-se expressivamente as camadas mais baixas da sociedade brasileira, e, sem direcionamento por parte do Estado, perpetua-se o processo de favelização no Brasil.

Cabe salientar que concomitantes ao processo de favelização surgiram os problemas socioambientais, uma vez que a ocupação é desordenada, principalmente pela severa estratificação social e apropriação das melhores

áreas do espaço urbano pelos detentores de capital. Nesta perspectiva as áreas de menor interesse imobiliário, por qualquer que seja o motivo, aparecem como única opção para a ocupação das camadas mais baixas da sociedade. Importante frisar que os problemas socioambientais não são de responsabilidade exclusiva desta camada da sociedade, tendo em vista a complexidade desses processos predatórios, ou seja, a quantidade de resíduos advindos da produção industrial, os atos de consumo exacerbado e a obsolescência dos produtos, a concentração da renda e da terra, a abstenção de um serviço de qualidade prestado pelo poder municipal de infraestrutura urbana como: coleta de lixo, reciclagem, rede de esgoto, etc.

Com este modelo desenvolvimentista de governo, aliado a carência de discussões das ciências ambientais na época, áreas irregulares começam a ser ocupadas e, junto com essa multiplicam-se problemas como desmatamento, erosões, contaminação de corpos hídricos, lixo, esgoto a céu aberto, entre outros. Salienta Ferreira (2005, p.15):

ao lado dos grandes conjuntos, a solução da ocupação pura e simples de glebas vazias e loteamentos clandestinos continuava – e continua até hoje – a responder à maior parte da demanda habitacional dos excluídos do sistema. Com o tempo e o esgotamento dessas terras, restou à população mais pobre ocupar as únicas áreas onde estariam a salvo da ação do mercado: as áreas de proteção ambiental, como as beiras de córregos, os mananciais e as encostas.

Foi apenas a partir do período militar, notadamente em 1964 que se instituem políticas de ocupação, a partir da criação do Banco Nacional da Habitação, parte integrante do Sistema Financeiro da Habitação e com a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SNHRU), realizado em 1963. Segundo Ferreira (2005 p. 15), o SNHRU tentou refletir em parâmetros para balizar o crescimento das cidades, o que resultou nas políticas habitacionais do ano posterior. De acordo com Pereira (2008 p. 129):

o BNH foi imaginado como uma agência pública voltada fundamentalmente para os setores populares, mas acabou se transformando em um Banco de Desenvolvimento Urbano, secundarizando a construção de habitações populares. No que diz respeito às unidades habitacionais, as COHABs tinham apenas uma planta básica que poderia receber ampliações sucessivas. Essas unidades eram normalmente construídas em grande escala, resultando em monótonos e isolados grandes conjuntos habitacionais. As soluções eram tidas como “puramente técnicas”, desenvolvidas pela própria agência, sem qualquer possibilidade de participação das populações envolvidas.

A partir de então, as cidades brasileiras se tornam o centro político para mudar o padrão de produção brasileiro. Com investimentos fortíssimos para o mercado habitacional, aliados a uma crescente demanda locacional por parte da pequena, porém poderosa classe média, o processo de verticalização urbana começa a se tornar preponderante em alguns centros econômicos do país (MARICATO, 2000).

Importante frisar que o acesso aos recursos financeiros desta época destinava-se às classes mais altas da sociedade, uma vez que este processo era de caráter tecnocrático e centralizador (MARICATO, 2000). Aos menos favorecidos restavam-se as áreas periféricas, ainda que carentes de infraestrutura urbana. Segundo Limonad (1999 p. 74), ainda persistia na década de 1970 uma cidade vista

como lócus, espaço, de reprodução da força de trabalho, da troca e do consumo. O planejamento urbano foi criticamente examinado como instrumento de coerção e normatização do espaço pelo Estado. A atenção dos analistas transferiu-se dos locais de trabalho (fábricas) para os conflitos nos locais de reprodução e sobrevivência da força de trabalho (meio urbano, habitação e equipamentos coletivos e serviços de infraestrutura).

Neste sentido, a criação de espaços caracterizados como “vazios urbanos” aumentava, a fim de servir como especulação imobiliária e conseqüentemente valorizar estes espaços. Isso ocorreu principalmente porque a infraestrutura deveria chegar, mesmo que vagarosamente, às áreas periféricas e com isso, valorizar-se-ia os espaços vazios entre áreas centrais e as áreas distantes do centro. Salienta Maricato (2000, p.23) que:

o SFH alimentou também a extensão das obras (ou megaobras) de saneamento - particularmente a extensão do serviço de água tratada - ao mesmo tempo em que as obras viárias locais e regionais foram custeadas, principalmente pelos orçamentos estaduais e municipais. Na segunda metade dos anos 70, as atividades ligadas à construção civil ajudaram a manter o significativo crescimento do PIB, que já dava sinais de desaceleração.

Nota-se que com esses investimentos fortalece-se a classe média no Brasil, mesmo esta sendo formada por uma pequena parcela da população. Ocorrem também atrasos na distribuição de investimentos habitacionais e sociais para a numerosa classe trabalhadora de baixa renda (FERREIRA, 2005).

Em 19 de dezembro de 1979 foi aprovada a Lei 6766, a qual preza por um maior ordenamento territorial na produção do espaço. Espaço este denominado de acordo com seu parágrafo 6º pela função social, ou seja, áreas que possuam infraestrutura oferecida pelo setor público, ou seja, bancadas pela sociedade. Cabe lembrar que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) orienta exaustivamente a necessidade de organizar as cidades de acordo com sua função social, indicando a emergência de espaços urbanos mais justos.

Foi nas décadas de 1980 e 1990 que o País entra em estado de recessão econômica, o que afetou diretamente os centros urbanos. As taxas de crescimento demográfico superaram as taxas do crescimento do Produto Interno Bruto, o que resultou em um PIB per capita baixo, aumentando a desigualdade social e por consequência o processo de favelização no ordenamento territorial (MARICATO, 2000).

Áreas como as encostas de morros e os fundos de vale fluviais se tornam alvo da população destituída do direito à propriedade e, assim, começam a acentuar os problemas socioambientais urbanos. É nesta época que se acentua também a violência urbana, abastecida pela própria crise. Importante destacar que neste período a desigualdade social aumentava face a uma tendência histórica, iniciada desde os primórdios da ocupação do território brasileiro, marcada, por exemplo, por políticas como a de privatização de terras em 1850; e a abolição da escravatura para a formação de mão de obra “livre” em 1888 (FERREIRA, 2005).

Um importante marco jurídico para organização do espaço urbano ocorre em 1988 na promulgação da Constituição Federal. Em seu capítulo II, ocorre a instrumentalização de diretrizes para a política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Segundo Carvalho (2009, p.49), o “[...] capítulo da política urbana centraliza-se na questão do *solo urbano* e elege o *plano diretor* como instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano” (grifo da autora).

Ainda em seu artigo 182, mais precisamente no § 4, há o direcionamento para o poder público municipal em estabelecer o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, dada a existência imóveis não utilizados. A Constituição também estabeleceu a competência exclusivamente por parte da União de legislar sobre possíveis procedimentos nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública ou por interesse social (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 também estabeleceu a função social da propriedade urbana, a qual deverá servir como princípio para a elaboração do plano diretor. A função social da propriedade deve ser estabelecida a partir da legislação municipal, a qual definirá as potencialidades de uso do solo. Portanto, mediante aos interesses sociais e econômicos envolvidos, os quais passam sempre pelo crivo do Estado, aliado às particularidades de cada município é que o plano diretor determinará a concepção de propriedade social a ser adotada (CARVALHO, 2009).

É datada também de 1990 a aprovação, por parte do Senado federal, do mais importante documento que oferece diretrizes legais para cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade. A discussão, correções e regulamentação constitucional deste documento foram retomadas em 1999, e, culminaram na criação da Lei Federal 10.257, em 10 de julho de 2001.

Este documento deve ser compreendido como um conjunto de diretrizes, instrumentos gerais, específicos e de gestão para a execução de políticas urbanas, tendo como parâmetro os objetivos, atribuições e abrangências da política urbana expressos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CARVALHO, 2009). De acordo com Carvalho (2009, p.50):

o Estatuto da Cidade preservou a centralidade no solo urbano, do plano diretor como instrumento de execução da política e de abrangência das intervenções aos limites da atuação dos governos municipais [...] estendeu a obrigatoriedade do plano diretor, além dos municípios com população igual ou superior a 20 mil habitantes.

Cabe frisar que o plano diretor, por ser um documento municipal, deve articular-se com os instrumentos legais que tratam da política urbana em todos os níveis, sejam nacionais, regionais ou estaduais, expressos no artigo 182 da Constituição Federal.

Para melhor compreender as implicações legais propostas pelo governo federal na proposição de políticas públicas municipais discutiremos a seguir sobre os planos diretores e a participação da sociedade e sua elaboração, especificamente no município de Itu-SP.

3. - CAPÍTULO II

3.1 - PLANOS DIRETORES

Ao estabelecer o plano diretor, tendo em vista a função social da propriedade (Constituição Federal art.182), ocorrem alguns conflitos entre os documentos oficiais. Pelo § 4º do artigo 182 da Constituição, o instrumento legal para determinar o aproveitamento do uso do solo urbano se dá mediante lei federal. Em contrapartida, o art. 5º da lei 10.257/01 estabelece que isto seja feito por lei municipal. Sallente Carvalho (2009, p.54) que no caso do não cumprimento ao art. 5º do Estatuto da Cidade no que se refere à subutilização do solo urbano, as penas cabíveis serão:

a aplicação do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7º) e a desapropriação do imóvel, com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 8º).

A partir desta ambigüidade, a função social da propriedade urbana acaba sendo dirigida para interesses políticos e, na maioria dos casos, atende à demanda do capital e não da população. Segundo Carvalho (2009, p.55):

o argumento utilizado pelos críticos do mecanismo proposto é o de que o mesmo presta-se unicamente à arrecadação estrita de tributos. Em outras palavras, trata-se de argumento que visa preservar o direito de propriedade privada, isto é, preservar de forma indissociável os ganhos advindos de sua exploração.

O que se deve buscar com esses instrumentos de organização espacial é a redefinição do direito da propriedade para o direito à propriedade, incluindo assim o acesso das parcelas do solo urbano para toda a sociedade, uma vez que a progressividade, ou seja, o aumento do valor do IPTU ao longo do tempo (com vistas à função social da propriedade) favorece a redução do valor da terra urbana (CARVALHO, 2009).

Outras diretrizes presentes no Estatuto da Cidade se referem ao artigo 2º, o qual atribui a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática da cidade, expressa através da participação da sociedade na elaboração do plano diretor, além do atendimento ao interesse social por meio da cooperação entre os setores da sociedade. Em seu artigo 9º, o qual trata da usucapião especial de imóveis urbanos, estabelece a posse de área ou ocupação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados uma vez que esteja ocupada por cinco anos sem oposições de terceiros (BRASIL, 2001).

Nota-se, através da análise desta lei, que todas as esferas da sociedade devem buscar a melhoria da qualidade ambiental, com vistas à sustentabilidade, o que, na maioria dos municípios, ainda se encontra apenas no aparato legal e com pouca expressão na realidade espacial dos mesmos.

Em junho de 2005 foi promulgada a lei 11.124/05 a qual criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), coordenado pelo Ministério das Cidades, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, órgão gerenciador dos recursos destinados à habitação, formado pelo primeiro e terceiro setores da sociedade. De acordo com Pereira (2008, p.134):

os princípios da lei indicam o caminho da democracia como forma de participação, integração das ações dos entes federativos, a reafirmação da função social da propriedade urbana e a habitação como direito do cidadão e forma de inserção social.

Os objetivos do SNHIS são: viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimento e subsídios, promovendo e viabilizando

o acesso à habitação voltada para a população de baixa renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação (BRASIL, 2005).

De certa forma o zoneamento proposto por esta lei visa dispor à população de baixa renda a infraestrutura urbana, porém outra análise poderia ser feita se considerarmos a segregação sócio-espacial que este instrumento pode trazer, criando espaços de pobreza nas periferias urbanas (PEREIRA, 2008).

Em 2008, a Lei 11.888 é promulgada tendo em vista regulamentar a Lei 11124/05 (SNHIS) assegurando o direito das famílias de baixa renda (que recebam até 3 salários mínimos) à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia, utilizando-se do fundo nacional de habitação de interesse social para subsidiar estes profissionais.

O plano diretor é um instrumento político cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (CARVALHO, 2001). Este documento deve ser organizado pelos municípios com mais de vinte mil habitantes, de acordo com a lei 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade. Segundo o documento intitulado “Plano Diretor passo a passo”, elaborado pelo Governo do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2005, p 23):

o Plano Diretor consiste no instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no qual deverão estar contidos os aspectos físicos, sociais, econômicos e sociais desejados pela coletividade. Por meio do Plano Diretor, deve-se procurar alterar a realidade presente para que se possa obter uma melhor qualidade de vida da população.

Portanto, este instrumento define as diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana tais como o parcelamento e o uso do solo. O direcionamento para a expansão urbana também consta nos planos diretores, podendo incluir políticas de saneamento, habitação e transportes (CARVALHO, 2001).

No estado de São Paulo, a Constituição Estadual torna obrigatória a elaboração de planos diretores a todos os municípios paulistas (SÃO PAULO, 2005). No que tange a lei federal, a obrigatoriedade do plano se dá às cidades que possuam mais de 20 mil habitantes; ou que estejam situadas em

aglomerações urbanas; ou localizadas em áreas de interesse turístico; e em cidades cuja área esteja sob a influência de empreendimentos causadores de significativos impactos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

A elaboração dos planos deve seguir como princípio básico a totalidade da área municipal, ou seja, a zona urbana e rural, devendo ser revisto no período de dez em dez anos e deve contar com a participação da sociedade através do oferecimento de audiências públicas e debates por parte do governo municipal. Cabe salientar que o acesso aos documentos produzidos deve ser disponibilizado à comunidade (BRASIL, 2001). De acordo com o documento intitulado “Plano Diretor passo a passo”, elaborado pelo Governo do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2005, p.8):

um Plano Diretor – elaborado democraticamente, com propostas submetidas à apreciação prévia da população, das entidades de classe, das universidades, etc. – proporciona um diagnóstico e um prognóstico da cidade e permite uma reflexão sobre seu futuro, capazes de orientar as ações e prioridades da Administração Pública, dos investimentos e também a execução do orçamento.

No que se refere ao conteúdo do plano, a Lei 10.257/01 fixou como elementos mínimos presentes: i. A delimitação de áreas urbanas sujeitas à aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória no caso de existência de infraestrutura e de demanda para a utilização do espaço; ii. A demarcação de áreas passíveis de incidência do Direito de Preempção, ou seja, a preferência dada ao município nos casos de aquisição do solo urbano; iii. Diretrizes para a delimitação de áreas urbanas sujeitas a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir¹; e iv. Diretrizes para a delimitação da área urbana, bem como das áreas passíveis de aplicação de operações urbanas consorciadas; v. Diretrizes para autorização da transferência do direito de construir; e vi. Um sistema de acompanhamento e controle da execução do plano diretor (BRASIL, 2001).

Como o Estatuto da Cidade reconhece o urbano como produção coletiva, acaba deixando evidente que a problemática da expansão urbana, da

¹ Concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário (GASPARINI, 2008).

produção e circulação de riquezas e toda a dinâmica urbana deverão ser relacionadas e discutidas para a confecção dos planos, de acordo com a complexidade de cada lugar (RODRIGUES, 2008).

Para cumprir a função social da cidade, os planos diretores devem ser pensados e propostos a partir da participação de todos os setores da sociedade e incluem como ferramentas para tal: o reconhecimento do direito à moradia nas áreas ocupadas (usucapião); do estabelecimento de limites à especulação imobiliária (IPTU progressivo) e do direito de propriedade.

A participação social em todas as etapas de elaboração do plano diretor é extremamente importante para uma cidade mais justa. Sabe-se que a atuação dos representantes do primeiro e segundo setores na confecção da lei de planejamento é maciça e que dificilmente as outras parcelas da sociedade participam das decisões de organização do espaço urbano. Presume-se que a participação de toda a sociedade deva ocorrer desde a etapa de levantamento, passando pela definição de prioridades para a cidade, até chegar às discussões sobre a delimitação de áreas especiais para moradia, entre outras etapas previstas de acordo com o plano proposto por cada município (RODRIGUES, 2008).

Já o usucapião, outra ferramenta para a função social da cidade, deve ser aplicado nas áreas privadas (terrenos limitados a 250 m² para cada família) desde que estejam ocupadas a mais de cinco anos e que não seja uma área contestada pelo proprietário. Quando a ocupação se der em terras públicas, nos mesmos moldes das áreas privadas, também será aplicada a posse das áreas em questão (seja individual ou coletiva). De acordo com Rodrigues (2008, p.120):

em terras públicas a regularização fundiária já estava em andamento por meio da Medida Provisória 292, mas como não foi votada em tempo hábil pelo legislativo está sendo elaborado um projeto de lei que permite a regularização fundiária nas terras da União. A cidade real parece entrar na dinâmica do planejamento.

Estas áreas ocupadas devem ser delimitadas no plano diretor e na lei de zoneamento urbano como “Zonas Especiais de Interesse Social” (ZEIS), obrigando o Estado a garantir a permanência desta população no local, a

realizar a regularização fundiária, além de definir outras áreas no tecido urbano que atendam as necessidades dos trabalhadores (RODRIGUES, 2008).

No que tange à especulação imobiliária, o plano diretor impõe o IPTU progressivo no tempo, o que também está ligado à manutenção da função social da cidade. De acordo com Rodrigues (2008, p.120):

a aplicação do IPTU se fará por um prazo de cinco anos, após o qual, se o terreno não estiver cumprindo sua função social, haverá desapropriação por títulos de dívida pública. [...] as áreas objeto de aplicação do IPTU progressivo no tempo precisam ser delimitadas no plano diretor.

Outros instrumentos que podem ser utilizados para minimizar os impactos da especulação imobiliária e que fazem parte da elaboração do plano diretor são: o parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbano não edificado ou subutilizado; além do direito de preempção (preferência para aquisição por parte do Estado dos terrenos privados postos a venda) quando houver a necessidade por parte do poder público da criação de áreas para a regularização fundiária, ordenamento da expansão urbana, criação de áreas verdes e de lazer, áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico e, até mesmo para executar projetos habitacionais de interesse social (RODRIGUES, 2008).

Também existem meios na elaboração dos planos diretores que reafirmam a propriedade e a obtenção de renda e servem ao mesmo tempo (caso realmente cumpridos) para a afirmação da função social da cidade, como a outorga onerosa do direito de construir que instrui aos proprietários de imóveis construídos acima do coeficiente permitido a fornecer recursos para alguma atividade que promova a função social.

Outra ferramenta são as operações urbanas, ou seja, intervenções e medidas coordenadas pelo município que contam com a participação dos diversos atores do meio urbano, incluindo parcerias público-privadas. São exemplos de operações urbanas segundo Rodrigues (2008, p.122):

o consórcio imobiliário, aplicável quando o proprietário de área, que deverá ter parcelamento, edificação ou utilização compulsória, poderá propor ao município, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, a sua transferência para o Poder Público, recebendo como pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas. [...] a transferência do direito de construir que estabelece condições para que o proprietário de um imóvel urbano, privado ou público, aplique em outro local o direito de construir, quando seu imóvel for necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Conclui-se que o plano diretor como política de ordenamento territorial visa transformar a sociedade e garantir o bem estar dos cidadãos e o acesso destes à cidade. Portanto, o desenvolvimento de políticas urbanas e de planejamento acabará por administrar situações de conflito social de acordo com determinados interesses e necessidades, que quase sempre não agradam a maioria e sim uma pequena parcela da sociedade (CARVALHO, 2009).

3.2 Planejamento: possibilidades e críticas

Planejamento e gestão urbana são atividades diferentes. Enquanto que o planejamento visa ao ordenamento futuro (tentar prever os desdobramentos de determinado processo para evitar problemas e maximizar benefícios), a gestão remete-se ao presente - administrar de acordo com as necessidades imediatas e com os recursos disponíveis (SOUZA, 2009). Salienta Souza (2008, p.216): “[...] planejamento e gestão são atividades imprescindíveis e complementares, não sendo razoável pressupor que uma é, em si, mais “moderna” ou “flexível” que a outra”.

Planejar o urbano não é tarefa fácil. Para se posicionar frente aos novos desafios da sociedade contemporânea, faz-se necessário repensar os moldes de planejamento urbano que continuam sendo pautados na tecnocracia como elemento dominante em sua elaboração.

Para tanto, é necessário integrar as variáveis políticas e estabelecer o alcance social das políticas urbanas a partir do reconhecimento das desigualdades, exclusões e segregações socioespaciais (CARVALHO, 2009).

A integração das dimensões social, econômica e política são condição *sine qua non* para compreender o cenário de subdesenvolvimento no país para que se possam propor medidas de planificação que concebam criticamente o processo de desenvolvimento na atual conjuntura.

Neste cenário, a articulação de fatores e forças endógenas (em nível local) e exógenas (regional, estadual, federal) modificadoras e atuantes no espaço municipal devem ser consideradas no momento da execução do planejamento. A historicidade do lugar bem como o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento alternativas pode contemplar o chamado “planejamento integrado de desenvolvimento” (SOUZA, 1994).

Para realizar tal planejamento é necessário, segundo a própria proposta, que haja integração. Para tanto o meio (objeto do estudo, no caso, o espaço urbano municipal) deve ser compreendido em diferentes níveis, pois não é possível compreender um ponto isolado no espaço sem considerar o todo a sua volta e a influência deste universo na localidade. Neste caso, o que se busca é uma mensuração dos problemas para poder medir as intervenções com vistas à autocontemplação destas na proposição de soluções dos problemas apresentados.

Mensurar os problemas de modo a não generalizar, ou seja, buscar a essência nos fatores que ocasionaram ou influenciam diretamente o problema (sejam econômicos, sociais, políticos, culturais, etc) é importante no processo de integração para o planejamento, isto é, a integração entre espaço, história e as relações sociais, concebendo que esta sociedade possuía uma base espacial e nesta se dá toda a complexidade das relações sociais (SOUZA, 1994). Souza (1994, p.121) explica a integração para o desenvolvimento no planejamento ao afirmar que:

um Plano Diretor pode, no máximo, "disciplinar" o crescimento de uma cidade e ajudar a promover uma distribuição mais justa dos investimentos públicos, e que diminuir o êxodo rural e o impacto das migrações (traduzíveis como crescente pressão sobre infra-estrutura de serviços e demanda real por postos de trabalho, cuja oferta é cronicamente insuficiente) implica em resolver o problema da injustiça social no campo, eliminando a maior parte dos fatores de repulsão por meio de uma reforma agrária efetiva.

Sendo assim, o plano diretor pode ser considerado como uma proposta social que tende a transformações sociais com vistas a garantir o bem estar dos cidadãos e o acesso à cidade de forma holística e integrada com o meio que a circunda e a influencia diretamente. Salienta Carvalho (2009, p.61):

desenvolver a política – urbana e de planejamento urbano – é *administrar situações de conflito social*, dado que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. (grifo da autora).

Portanto, o entrosamento entre o planejador e a população das áreas a serem planificadas é de fundamental importância. A população deve ser compreendida como sujeitos do planejamento e assim, contemplar sua participação, o que já é previsto no estatuto da cidade. De acordo com Souza (1994, p.124):

o saber técnico, de um lado, e a experiência, as aspirações e os condicionantes psicossociais da população diretamente envolvida, de outro, não precisam entrar necessariamente em choque, devem antes enriquecer-se mutuamente. Para tanto, é necessário que os cidadãos comuns cujas vidas venham a ser afetadas tenham garantidos o acesso às instâncias decisórias e o poder de deliberar, e de forma direta — como fóruns de associações de moradores, sindicatos, etc, constituídos especificamente para intervir em debates em torno de Planos Diretores Municipais, leis de parcelamento e uso do solo, políticas de saúde, educação e transportes, dentre outros exemplos -, superando dessa forma algumas das limitações da democracia representativa.

Este processo de participação popular deve ocorrer por meio de audiências públicas e debates. O principal desafio que se coloca é a participação efetiva da população e da sociedade civil organizada em conjunto com o poder público municipal, a fim de construir formas de ação coletivas na construção da cidadania, do comprometimento com a qualidade de vida e com o meio ambiente. Segundo orientações oficiais do documento “Plano diretor passo a passo”, elaborado pelo governo do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2005, p.42) entende-se por audiência pública:

o encontro do governante local com os cidadãos envolvidos e as representações da sociedade civil. Elas pressupõem um convite à participação, comunicação, informação, debate, discussão, avaliação, prestação de contas.

Na realidade, as audiências públicas que tratam do ordenamento espacial e que poderiam fundamentar os planos diretores acabam se transformando em eventos que configuram apenas uma ação exigida por lei; ou que buscam referendar um projeto tecnicamente perfeito e que não retrata a realidade urbana, além de não colaborar com a consolidação da cidadania (SÃO PAULO, 2005).

O que deveria acontecer realmente na participação popular é a definição de comitês temáticos, grupos de discussão e planos de trabalho, demonstrando que o planejamento urbano não deve ser feito de forma unilateral e tecnocrática pelo município, tendo em vista a promoção da sustentabilidade urbana. Organizar a sociedade em fóruns para debater as reais necessidades setorialmente e ganhar força através da conjugação com o trabalho das ONG's trará a tona "contra-planejamentos", os quais poderão servir como documento que efetive a representação social na proposição das medidas oficiais de intervenções urbanas.

Para dar legitimidade ao planejamento, faz-se necessário mergulhar na realidade municipal e valorizar os "pequenos grandes" problemas, sem perder de vista sua gênese e a relação destes com o todo. É necessário sair do "elitismo científico" e buscar o cerne através dos que vivenciam os problemas. Sendo assim, valorizar-se-á o empirismo, as técnicas e a tecnologia em prol do desenvolvimento integrado do espaço urbano para que se possa fugir da administração conservadora e unilateral (SOUZA, 1994).

3.3 Participação social no planejamento urbano de Itu SP.

Para analisar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do plano diretor de Itu - SP utilizamos a Lei complementar 770/06, a qual institui o plano diretor participativo. Fizemos uso também do documento de avaliação do plano diretor de Itu-SP realizado pelo Ministério das Cidades

através da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos.

A atual legislação de ordenamento municipal de Itu - SP foi elaborada a partir da Lei nº. 3.776 de 1995 a qual institui o primeiro PD ituano. Outros documentos que embasaram sua formulação são: a Lei nº. 4.057/96, que dispõe sobre loteamentos no município; a minuta do projeto de lei complementar do Plano Diretor realizada 2003; e a lei que dispõe sobre o uso e a ocupação dos terrenos e das edificações no território do município de Itu - Zoneamento (Lei nº. 4.058/96).

O plano diretor municipal foi terceirizado, ou seja, feito por uma empresa privada. Esta disponibilizou uma apresentação digital sobre o processo de formulação do plano em seu *web site*. Para melhor compreendê-lo, a empresa subdividiu o trabalho realizado em partes como: metodologia, diagnóstico da geografia do município, proposições advindas das audiências públicas e reuniões, além de mapas e fotografias para fins de registro.

Ao analisar o documento, nota-se que a metodologia aplicada na elaboração foi dividida em duas partes. Em um primeiro momento realizou-se a coleta de dados gerais sobre o município que posteriormente foram utilizados em seu segundo momento, nas reuniões entre os atores representados pelo município, pelas empresas e pela sociedade civil organizada. Segundo a empresa, essas reuniões fomentaram a elaboração de instrumentos para a execução da minuta do projeto de lei; além do macrozoneamento municipal.

No que se refere à participação social, a empresa afirma ter ocorrido uma pesquisa domiciliar com grande participação da comunidade e dos servidores municipais. Diz também ter realizado a leitura técnico científica da cidade em seus aspectos ambientais, sociais, econômicos e urbanos.

Na redação da lei municipal também encontramos a informação da participação em massa da comunidade expressa pelo executivo, legislativo e pela sociedade civil seja por meio de pesquisa domiciliar ou por consultas públicas (ITU, 2006). No entanto, de acordo com a avaliação do PD feita por Emiliano (2009), não há formas regionalizadas e descentralizadas de planejamento e gestão do território municipal, tendendo a prejudicar o processo participativo. Outra crítica está na preponderância das audiências públicas e na

não utilização de outros métodos de consulta popular como plebiscito, referendos, entre outros (EMILIANO, 2009).

As entidades participantes que compõem a sociedade civil descritas na lei municipal 770/06 são: Diretores e Diretoras das redes municipal, estadual e particular de ensino; COMTUR (Conselho Municipal de Turismo); CONSABSCI (Conselho das Sociedades Amigos de Bairros e da Cidade de Itu); Sindicato Rural de Itu; CONSEG/Itu (Conselho Comunitário De Segurança); PROTUR (Associação pró Desenvolvimento do Turismo); ASTUR (Associação de Turismo Rural do Médio Tietê); Sindicato do comércio varejista de Itu; Associação dos artesãos de Itu; 1º Cia da PM; Associação paulista de camping; CONTUR Cabreuva; SESCON (Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis); ASSOMEBA - Associação pro melhoramentos dos bairros leste; OAB; Associação dos dentistas; Lions; Rotary Club; Maçonaria; e a Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Itu. As reuniões ocorreram entre outubro de 2005 a maio de 2006 (ITU, 2006).

Já as consultas públicas com o executivo foram realizadas no mesmo período e incluem como participantes: a Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços Viários; Secretaria de Educação; Secretaria Municipal de Governo; Coordenação Legislativa, Justiça, Economia, Finanças e Administração; Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão, Habitação e Administração regional sul; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Esportes; Secretaria Municipal da Cultura, Secretaria Municipal de Turismo; Fundo Social de Solidariedade; Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE); Serviços Urbanos e Rurais; Secretaria de Administração, Segurança e Sistema Viário; Serviço Funerário, Cemitério; Secretaria do Desenvolvimento Empresarial (ITU, 2006). Estão disponíveis no *web site* da empresa, fotografias que registram as reuniões, as quais não demonstram um grande contingente de participantes.

O poder legislativo aparece participando de uma reunião, mas não possui informações sobre outras realizadas e não indica as contribuições das mesmas.

No registro da participação dos habitantes que não estão vinculados a instituições sociais, a empresa diz ter distribuído urnas pela cidade para coletar

os dizeres dos cidadãos. No site contam fotografias de uma urna colocada na prefeitura municipal e aproximadamente dez fragmentos de propostas realizadas. O documento oficial afirma terem sido disponibilizados 6000 impressos, com um retorno de 460 sugestões, distribuídos por 6 locais diferentes (ITU, 2006).

Por fim, o PD de Itu buscou o diálogo com a população ao enviar uma pesquisa domiciliar nas 86 escolas (públicas e privadas) presentes no município (ITU, 2006). Segundo o documento, foram enviados em torno de vinte e três mil formulários e retornaram respondidos cerca de dez mil, totalizando cerca de 43%.

As sugestões advindas desta pesquisa foram generalizadas em propostas feitas para o próprio bairro do participante e propostas para a melhora do município como um todo. Infelizmente não há a descrição das reais demandas no documento oficial e também não está anexado o formulário enviado à população, o qual deveria contar na versão online do PD segundo a própria redação da lei 770/06.

Enfatiza a lei que todas as propostas e problemas advindos da população foram analisados pelos funcionários municipais, porém não há a descrição das demandas da sociedade e tampouco se fala da veracidade dos problemas relatados.

Talvez exista ainda um desconhecimento da população sobre o que é um plano diretor, o que justificaria o retorno de menos da metade dos formulários enviados. Não se encontra também se houve uma sensibilização prévia por parte da prefeitura para os docentes e discentes sobre a importância da participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

No que tange ao encaminhamento de propostas para a realização de planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual para a Câmara Municipal não há, por parte do PD a efetivação de estâncias de participação da sociedade como condição obrigatória, o que destoia das indicações presentes no Estatuto da Cidade (EMILIANO, 2009). Segundo Pinheiro et al. (2004, p.18 grifo nosso):

para elaborar o Plano Diretor, a Prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada de técnicos de diversos setores da administração. Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados. *Em todos os casos, os contratos desses especialistas e consultores devem incluir cláusulas que prevejam a transferência eficaz de conhecimento e a efetiva capacitação da equipe local que participe a elaboração do Plano Diretor.*

Na caracterização da situação habitacional do município, o PD não enfatiza as desigualdades sociais nas condições de moradia dos diferentes grupos sociais, o que dificulta a setorização dos problemas e das proposições de ação descentralizadas face à complexidade social presente no município (EMILIANO, 2009).

Um ponto positivo relaciona-se ao estabelecimento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, representado por um processo permanente de planejamento com o objetivo de criar canais de participação da sociedade nas políticas urbanas a serem implementadas (ITU, 2006). O PD também propõe a criação de um fórum para a gestão da política urbana visando reunir os três atores municipais. No entanto ainda carece de estratégias de articulação entre os diferentes conselhos gestores (EMILIANO, 2009).

Outro problema está na falta de definições quanto a aplicabilidade dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Como exemplo, há uma preocupação constante ao longo da redação da lei 770/06 com relação à afirmação da gestão democrática em todas as políticas setoriais, no entanto não existe a definição de nenhum instrumento de gestão para que a participação ocorra efetivamente (EMILIANO, 2009). A legitimidade da gestão participativa é estabelecida pelo Estatuto da Cidade em seu art. 40 § 4º. Em seu art. 52 estabelece-se a possibilidade do prefeito responder por improbidade administrativa se não houver o cumprimento do PD (BRASIL, 2001).

Sendo assim, a democratização da gestão urbana infere um trabalho coletivo e compartilhado pelos cidadãos, aumentando a possibilidade do sentimento de corresponsabilização entre todos os níveis da sociedade, possibilitando práticas mais cidadãs (PINHEIRO et al, 2004).

Levando em consideração a função social da cidade e da propriedade, o PD ituano não estabelece nenhuma definição de canais de participação para

este quesito, o que deixa vaga a definição dos meios possíveis para o cumprimento da função social do município (EMILIANO, 2009). Não constam também descrições sobre mecanismos de controle social e só há a atribuição deste controle ao Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD), o que não traz a garantia de participação da sociedade (EMILIANO, 2009).

Este Conselho é composto por quatro representantes das Secretarias Municipais; dois representantes da Câmara Municipal; dois representantes das Concessionárias de Serviços Públicos; dois representantes da Sociedade Civil. Dentre suas atribuições estão a deliberação e emissão de pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor; o acompanhamento do Plano Diretor, bem como da execução de projetos de interesse do desenvolvimento urbano e a gestão de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (ITU, 2006). A crítica está no fato da não definição dos seguimentos que comporiam as duas vagas destinadas à sociedade civil organizada (EMILIANO, 2009). No estado de São Paulo, apenas 56 % dos municípios atendem a este quesito (NAKANO, 2009).

Outra responsabilidade atribuída ao CMPD refere-se ao desenvolvimento das políticas de transporte (EMILIANO, 2009). Sendo assim, mais uma vez há uma restrição à maior participação da sociedade civil nas discussões sobre as políticas municipais de transporte. No estado de São Paulo, em municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes, aproximadamente 56% possuem mecanismos mais democráticos no que tange ao transporte e mobilidade urbana (NAKANO, 2009).

Nas políticas de saneamento ambiental no PD ituano existe a orientação para práticas de participação social, porém sem uma orientação metodológica e, novamente, centraliza o poder ao CMPD (EMILIANO, 2009).

Uma curiosidade encontrada ao analisar o PD e as informações no *site* da empresa contratada está no dissenso entre algumas instituições descritas como participantes. Como exemplo encontramos a afirmação da participação da CPFL, ADESG e da Associação amigos do bairro na redação do PD, o que não condiz no documento online, o qual possui as fotografias que registram as reuniões. Em contrapartida existem instituições descritas como participantes no

web site (1º Batalhão da Polícia Militar, a Associação paulista de camping e o Conselho Municipal de Turismo) que não estão na redação oficial da lei 770/06.

Buscando uma maneira de consolidar as certezas sobre a participação da sociedade civil na elaboração do PD de Itu, elaboramos um questionário composto por cinco perguntas qualitativas relacionadas à efetividade da participação social; ao modelo usado na participação social; ao acato das propostas pelo poder público municipal; e sobre o acompanhamento por parte destas instituições das políticas urbanas implementadas.

Das dezenove instituições descritas na lei municipal, conseguimos estabelecer contato com dez. Inicialmente realizamos telefonemas e quando não encontradas foram feitas visitas nos supostos endereços.

Os dez questionários (100%) foram enviados em outubro de 2012, todos por e-mail (sugestão dos participantes) e apenas 3 (30%) retornaram respondidos dentro do prazo combinado. Infelizmente as outras 7 instituições optaram por não responder. Dentro dos questionamentos que podemos auferir a esta situação está o descompromisso com o assunto ou até mesmo na veracidade da participação na elaboração do PD.

Os resultados da pesquisa revelam que 67% das instituições não possui registro de participação das reuniões. Estes registros poderiam auxiliar na multiplicação de debates acerca das políticas urbanas tendo em vista a possibilidade de uma leitura comunitária que facilite a aceção dos termos mais técnicos. Segundo Pinheiro (2004, p.21):

a leitura participativa, portanto, é ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

Salienta-se que 67% das instituições afirmam ter participado apenas de reuniões, demonstrando mais uma vez a necessidade de se criar instrumentos mais didáticos e participativos para facilitar a interação entre os atores. Com relação ao acato de sugestões propostas pelas instituições 67% respondeu não terem sido correspondidos. Questiona-se se as propostas não eram

condizentes de implantação ou se mais uma vez foram deixados de lado por interesses políticos maiores.

Com relação ao acompanhamento da implementação do PD por parte das instituições, 33% dizem o fazer constantemente, entretanto de forma indireta, principalmente pela mídia e não por canais de acompanhamento contínuo proporcionados pela prefeitura. Salienta-se que uma instituição disse não ter sido convocada sequer para as reuniões, optando por responder que não participou em nenhuma etapa, mesmo com seu nome citado na lei 770/06.

Outros comentários importantes estão ligados aos conteúdos das reuniões, as quais são definidas como mera coletivização de dados estatísticos obtidos por órgãos como o IBGE.

Portanto, a pesquisa contribuiu para perceber a emergência de se propor métodos mais acessíveis e que proporcionem uma maior participação da população na elaboração de políticas públicas. Vislumbramos um cenário com pouco protagonismo por parte da sociedade civil, o que nos faz perguntar para quem realmente é organizada a cidade. Resta saber qual a veracidade do conteúdo do plano, tendo em vista a redação da lei 770/06, na qual afirma-se que a participação ocorrida em seu processo de elaboração foi satisfatória e com um grande número de entidades presentes.

Devemos buscar também formas alternativas de conscientização da sociedade acerca da importância de sua atuação na construção de uma cidade mais sustentável e cidadã, que priorize os anseios sociais e os coloquem em pauta para a formulação de políticas urbanas.

3.4 Cidade e sustentabilidade

A complexidade dos processos de impactos ambientais urbanos diante da nova demanda sobre sustentabilidade suscita vários desafios para os diferentes atores sociais. É preciso problematizar a real situação dos municípios para construir um objeto de investigação que articule uma interpretação eficiente dos processos ecológicos e sociais face ao progresso econômico do modelo capitalista.

Para tanto, faz-se necessário analisar a estruturação e reestruturação socioespacial, o que acontece, principalmente com as áreas de menor valor imobiliário que são renegadas a classes sociais menos favorecidas. De acordo com Coelho (2001, p.23):

sendo a urbanização uma transformação da sociedade, os impactos ambientais promovidos pelas aglomerações urbanas são, ao mesmo tempo, produto e processo de transformações dinâmicas e recíprocas da natureza e da sociedade estruturada em classes sociais.

A partir desta divisão de classes sociais devemos pensar na sustentabilidade a partir de uma inter-relação dialética entre sociedade, meios produção presentes e os ciclos biológicos, configurados a partir da noção de ecossistema. Uma vertente teórica que tem se destacado na busca pela sustentabilidade no meio urbano é denominada *ecologia política urbana*, a qual considera em sua análise: o uso do solo; a distribuição espacial da sociedade e atividades produtivas e o impacto no meio natural por elas causado, com vistas à reorganização e conservação do uso do solo urbano (COELHO, 2001).

Deste modo, como instrumento de transformação da realidade urbana e perpetuação da sustentabilidade, surge a necessidade de repensar os planos diretores, desde sua formulação até a fiscalização sobre a real implementação do mesmo.

O crescimento urbano e o aumento da urbanização vêm acompanhados da deterioração da qualidade de vida da sociedade, notadamente em países em desenvolvimento. Porém, não se pode determinar o aumento das cidades como o único responsável pela degradação da natureza.

Para minimizar os diferentes impactos advindos com o processo de globalização e a conseqüente urbanização intrínseca ao mesmo, surge a necessidade de (re)pensar o meio urbano para atender aos princípios da sustentabilidade.

O termo sustentabilidade das cidades pode estar dotado de ideologias contrárias a própria palavra. Para os atores econômicos e do poder público, esta noção de “cidade sustentável” está ligada à capacidade da mesma de atrair investimentos na perspectiva econômica da globalização. Para tanto, o significado real da expressão visa à gestão municipal focada na promoção da

produtividade no uso e recursos ambientais para fortalecer-se em termos competitivos (ACSELRAD, 1999).

A sustentabilidade urbana deve ser entendida como uma referência para a busca da excelência na organização do espaço, ou seja, mesmo no atual sistema econômico predatório a natureza é perpetuadora da segregação social, o que inviabiliza a não transformar o meio natural, formas de gestão devem ser pautadas na otimização e integração dos seus princípios: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável.

Portanto, a sustentabilidade urbana, em seu conceito, pode se tornar utópica, uma vez que não se alcançará o “ideal preservacionista” contido em sua essência devido à apropriação humana e impactos por nós causados no meio natural.

O principal objetivo neste cenário para a sustentabilidade urbana é minimizar ao máximo os impactos ambientais, econômicos e sociais, através de uma visão de totalidade e interdependência entre estes. Para satisfazer tais princípios, novas formas de gestão urbana devem ser pensadas.

Um exemplo é o caso de Curitiba - PR. Segundo o Programa Cidades Sustentáveis (2012), o qual oferece agendas sobre sustentabilidade urbana, indicadores e um banco de práticas bem sucedidas em âmbito nacional para servir como referência aos municípios brasileiros, Curitiba possui, desde 1990, um foco para o planejamento urbano sustentável e a integração da Região Metropolitana de Curitiba.

Através deste foco, Curitiba pode ser considerada revolucionária em termos de política de transportes, notadamente pelos corredores inteligentes do transporte público e no uso dos veículos Bus Rapid Transit (BRT), modelo de serviço de baixo custo, utilizado por mais de 2 milhões de pessoas por dia. Segundo o Programa Cidade Sustentáveis (2012):

desde a década de 1970, a capital do Paraná tem vias exclusivas para ônibus articulados e biarticulados e uma inteligente rede integrada de transportes. De 1990 até hoje, o foco principal do planejamento da cidade foi o desenvolvimento sustentável e a integração de toda a Região Metropolitana de Curitiba.

Nota-se que o planejamento de Curitiba tende a uma maior integração da eficiência nos transportes e ao mesmo tempo repensa a ocupação do solo e

as políticas de habitação. Assim tornou-se referência em termos urbanísticos ecológicos e humanos, contemplando políticas, a primeira vistas, de desenvolvimento urbano.

Outras iniciativas que merecem destaque: o programa de reciclagem de 1989; os estudos sobre o nível de absorção de CO₂ obtido pelas áreas verdes, o qual compõe um programa de controle de emissões. O marco principal data-se 1965 com o primeiro plano diretor focado na qualidade de vida da população e com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (DE OLIVEIRA, 2004).

Como resultado, alguns dados merecem destaque: 70% do lixo são reciclados e a renda financia projetos sociais e de saúde para áreas mais pobres da cidade; a construção de 200 quilômetros de ciclovias e a marca de 52 m² de área verde por habitante; um complexo sistema de transportes coletivos com quase 400 linhas de ônibus responsáveis pela circulação de 2 milhões de pessoas/dia; o sistema de transportes acaba por influenciar os resultados da qualidade do ar, ao reduzir em 30% o tráfego de automóveis particulares; o aumento da renda, superior em 66% em relação a média dos municípios brasileiros e crescimento econômico médio de 7,1%, superior à média nacional de 4,2% (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2012).

No entanto Curitiba pode ser considerada um caso excepcional, pois a gestão da maior parte das cidades brasileiras têm se mostrado insatisfatória na proposição de resoluções dos diferentes problemas urbanos através da não preocupação com as carências sociais e de serviços públicos, além da própria gestão administrativa falha (JACOBI, 1999).

Segundo Ferreira (1998), há a necessidade cada vez maior da integração entre os diferentes níveis de governo para que, através de políticas públicas (federais, estaduais e locais) haja o estímulo de ações para a promoção de práticas ambientais centradas na sustentabilidade. Para que isso aconteça, é necessário que o poder público local (re)crie mecanismos legais e institucionais para enfrentar o processo de degradação da qualidade de vida nas cidades.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, institucionaliza como responsabilidade municipal promover o ordenamento territorial mediante

planejamento. Sendo assim, cabe aos municípios estruturar sua administração para prestar serviços básicos para promover a reprodução da cidadania, disponibilizando, de forma equitativa, serviços e equipamentos públicos para a população. Segundo Vargas (2004, p.866):

os contornos dos planos, então definidos, deveriam incluir a ordenação do desenvolvimento pleno das funções sociais das cidades como *locus* da produção e consumo coletivos, assim como definir a função social da propriedade.

As críticas decorrentes dos planos diretores se fundamentam principalmente na não participação da sociedade em sua elaboração; na “indústria” de planos diretores, os quais são produzidos rapidamente para o cumprimento da legislação federal; na falta de equipes técnicas especializadas em sua elaboração e na real implementação e fiscalização do mesmo.

Além do mais, áreas de importância imobiliária servem de manipulação do mercado capitalista em suas diversas esferas. Isso ocorre desde a especulação dos terrenos até ao descumprimento das diretrizes de uso e ocupação do solo pelo poder público face à influência do modelo neoliberal, que, privilegiando as grandes corporações transnacionais, atribuirá um caráter normativo e ineficaz ao planejamento urbano e ambiental (SINGER, 1995).

Outro questionamento para a maior eficiência da gestão das cidades está em implementar uma agenda para a sustentabilidade ambiental urbana, expandindo e facilitando os meios de acesso às informações, não apenas em termos legais, mas de forma mais compreensível para a sociedade, pautada no objetivo de promover a inclusão social. De acordo com Jacobi (1999, p.32):

o desenvolvimento urbano têm tido uma crescente atenção de órgãos governamentais, agências financiadoras, entidades da sociedade civil e especialistas de diversas áreas de conhecimento. Entretanto, as práticas não têm sido muito inovadoras.

O grande problema centra-se na desigualdade social. Crescem espaços públicos e busca-se a socialização da vida urbana e em contrapartida acentuam-se zonas privatizadas dotadas de infraestrutura (que nem sempre são pautadas na sustentabilidade), as quais são destinadas às pessoas que podem pagar por estes serviços. Por outro lado, grande parcela da população vive ilhada em áreas periféricas, desinformadas e sem acesso, mesmo

possuindo legitimidade por um aparato legal à esta infraestrutura (JACOBI, 1999).

Entre os principais problemas ambientais urbanos estão: o processo de favelização, lançamentos de esgoto a céu aberto pela ausência de saneamento básico, contaminação de águas fluviais, riscos sociais (doenças, moradias em áreas irregulares), redução de áreas verdes, a não destinação correta de resíduos sólidos, poluição atmosférica, entre outros.

Para combater esses corriqueiros problemas deve-se pensar em novas formas de atuação e pautar-se no arcabouço documental da problemática ambiental para formular e implementar políticas públicas viáveis, assim como trocar experiências e informações entre o poder público e a sociedade visando um processo inclusivo de participação e não apenas utilizar-se de facetas políticas que mascaram a participação social.

Para a efetivação da sustentabilidade no espaço urbano, faz-se necessário a multiplicação de práticas sociais pautadas na ampliação do direito à informação e utilizar-se da educação ambiental como ferramenta inclusiva (JACOBI, 1999). Isto é, com informações acessíveis e claras para a sociedade aliada à transparência da gestão do município reorganizaremos o poder e a autoridade para aplicar uma política sustentável. Segundo Acsehrad (1999, p.86):

na perspectiva da equidade, o risco culturalmente construído apontará a desigualdade intertemporal no acesso aos serviços urbanos, com a prevalência de riscos técnicos para as populações menos atendidas pelos benefícios dos investimentos públicos ou afetada pela imperícia técnica na desconsideração de especificidades do meio físico das cidades tais como declividades, acidentes topográficos, sistemas naturais de drenagem, movimentações indevidas de terra, renovação do solo superficial, formação de voçorocas, erosão e assoreamento.

Utilizar-se de uma visão multifacetada, agrupando a resolução de diferentes problemas seria uma solução viável. Isso pode ser concretizado, por exemplo, com uma política de coleta seletiva que compatibilize a inclusão social, ou seja, a busca por equidade através da ajuda municipal ou de organizações não governamentais em formar uma cooperativa de catadores

que possa promover a coleta de lixo e gerar renda às populações mais carentes e excluídas.

Para tanto, alguns paradigmas devem ser superados. De acordo com Jacobi (1999), no que tange aos problemas na formação de cooperativas estão: a responsabilização e o envolvimento de produtores e distribuidores nos processos de coleta e destinação de resíduos; a fragilidade e esgotamento dos modelos de coleta seletiva; a avaliação da capacidade de suporte do mercado para a quantia de material recolhido e a viabilidade econômica da cooperativa. De acordo com Jacobi (1999, p.40):

o grande desafio que se coloca é, por um lado, gerar empregos com práticas sustentáveis e, por outro, fazer crescer o nível de consciência ambiental, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente nos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilização na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental.

Não se trata de responsabilizar apenas o poder público pela ausência de práticas sustentáveis nos municípios brasileiros, mas é necessário que o mesmo proponha políticas públicas viáveis, concretas e condizentes com a realidade socioespacial do município, tal qual documentos de ordenamento do espaço urbano, e principalmente, que ajude na disseminação das informações para a politização e sensibilização popular sobre a questão ambiental e que consolide canais de participação em uma perspectiva pluralista. De acordo com Acselrad (1999, p.82):

processos de “reestruturação ecourbana” poder-se-ão inscrever-se assim nos mecanismos de “cientificação da política”, pelos quais os experts da Ecologia Científica estendem seu campo de ação à gestão dos ecossistemas e à produção dos fundamentos racionais de organização do território.

Planejar as cidades então, implicaria na reprodução adaptativa das estruturas urbanas em busca de uma otimização da utilização racional do meio físico, dos recursos econômicos, da eficiência energética, da qualidade de vida dos habitantes e, principalmente, da legitimidade do plano diretor (ACSELRAD, 1999).

Tendo a cidade como um lugar onde ocorre a perda da capacidade de transformar energia em trabalho, o planejamento serviria para minimizar esta

perda energética (ACSELRAD, 1999). Isso quer dizer que a insustentabilidade está presente na distribuição espacial dos recursos e na distância entre estes e a população, aliada às vontades políticas na implementação de novas matrizes energéticas e zoneamento urbano mais eficiente.

Cabe salientar que a condição da cidade como consumidora de recursos naturais e a conseqüente necessidade locacional da deposição dos rejeitos faz com que a sustentabilidade urbana deva estar em consonância com a sustentabilidade rural, estendendo-se a preocupação também com as áreas pertencentes ao município que circundam as cidades.

Para um planejamento urbano eficiente nos padrões da sustentabilidade surgem desafios tanto para a sociedade quanto para o poder público. Ações como monitorar a execução de políticas públicas, desenvolver campanhas de educação ambiental e co-reponsabilizar a população pelo desarranjo ambiental são medidas que podem surtir efeito na difícil tarefa de reproduzir um espaço urbano que respeite o meio ambiente, a sociedade e a economia local (JACOBI, 1999).

Atender concomitantemente os anseios dos atores sociais em seus diversos interesses, não é tarefa fácil. Atualmente, o que se percebe na gestão das cidades é um privilégio do setor econômico em detrimento aos demais.

Neste contexto, o planejamento urbano é condição *sine qua non* para a promoção da sustentabilidade. Para tanto, é necessário que este seja realizado por uma equipe multidisciplinar, que atenda aos reais interesses dos atores sociais aplicando ações que os integrem, sem privilegiar o econômico e sujeitar o social e ambiental ao descaso e exploração.

Portanto, para fomentar a elaboração e posterior realização do Plano Diretor para promoção da sustentabilidade urbana dever-se-ia buscar a maior participação da sociedade em sua elaboração e promover a inclusão da mesma na economia, diminuindo a pobreza e reorganizando áreas de risco socioambiental (CARVALHO, 2009).

Outra ferramenta é a organização da legislação ambiental e sua real fiscalização para evitar problemas futuros e mitigar os existentes. Além disso, tributar os processos produtivos proporcionalmente aos danos por eles causados e reverter os valores para a conservação do meio ambiente, através

da criação de uma secretaria que realize ações concretas por profissionais qualificados, pode ser uma forma de minimizar o descaso atual com o meio ambiente (FERREIRA, 1998).

Para contemplar a sustentabilidade nas cidades, a educação ambiental e a inclusão social são condições indispensáveis na gestão municipal. Para considerar uma gestão urbana adequada, devemos nos pautar em princípios de no desenvolvimento humano, ou seja, na luta constante por maior equidade na distribuição da riqueza e melhora na qualidade de vida da população, embasados nos princípios da função social da cidade.

4. CAPÍTULO III

4.1 JOGO SOCIOAMBIENTAL (JOGO LÚDICO DE TABULEIRO)

Neste capítulo propomos uma revisão do histórico recente da Educação Ambiental (EA). Acreditamos que para se ter uma cidade mais justa e cidadã, faz-se necessário sensibilizar a população acerca da importância de se conhecer a dinâmica de seu espaço de vivência.

A educação é ferramenta indispensável para aumentarmos a participação da sociedade na tomada de decisões políticas. Em consequência propomos um instrumento lúdico/pedagógico para contribuir com a sensibilização dos jovens cidadãos.

O instrumento confeccionado é um jogo de tabuleiro que contém perguntas diversas pautadas em princípios da sustentabilidade, cidadania e políticas públicas. O jogo tem como objetivo corroborar com a dispersão de conhecimentos acerca do espaço urbano e sua dinâmica.

4.2 Educação ambiental e cidadania: caminhos para a sustentabilidade

Vivemos uma crescente crise na relação homem e natureza. Cada vez mais há a apropriação dos recursos naturais pelo homem para satisfação de seus interesses, notadamente econômicos e pouco se faz para que as pessoas sejam sensibilizadas perante esta situação (JACOBI, 2005).

A mídia em si perpetua este estilo de vida predatório com as propagandas para o consumo e assim, a população fica a mercê de um veículo que cada vez mais forma uma opinião unilateral, atendendo exclusivamente aos interesses das grandes corporações (PALMA, 2005).

É nesse contexto que a educação ambiental surge como uma ferramenta em busca da afirmação da cidadania e dos princípios da sustentabilidade em suas várias esferas.

A preocupação com os problemas ocasionados pela apropriação desenfreada dos recursos naturais e conseqüentemente com a má disposição dos resíduos oriundos destes processos faz parte da história recente da humanidade.

Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que a referência aos assuntos vinculados à relação homem e meio natural começam a surgir em documentos oficiais, afirmando que todos os seres humanos têm o direito de viver em um meio ambiente saudável e zelar por tal situação (ONU, 2012). Nota-se neste postulado que não havia uma definição satisfatoriamente detalhada do que vem a ser um meio ambiente saudável.

Um das primeiras reuniões que incluíram a temática ambiental em suas discussões ocorreu no chamado Clube de Roma, em 1968. Salienta-se que este evento tinha como propósito debater os caminhos do desenvolvimento e o futuro da economia mundial, e não especificamente a questão ambiental em si, muito menos a educação ambiental.

Somente na Conferência de Estocolmo, em 1972 que se pressupõe a EA como uma ferramenta para busca pela melhoria da qualidade ambiental, conforme indica sua recomendação número 96 (DIAS, 2004). A partir de então foram realizados encontros nacionais, regionais e internacionais para debater meios de implementação de políticas voltadas para a promoção da EA. Segundo Jacobi, (2003, p.191):

a necessidade de abordar o tema da complexidade ambiental decorre da percepção sobre o incipiente processo de reflexão acerca das práticas existentes e das múltiplas possibilidades de, ao pensar a realidade de modo complexo, defini-la como uma nova racionalidade e um espaço onde se articulam natureza, técnica e cultura. Refletir sobre a complexidade ambiental abre uma estimulante oportunidade para compreender a gestação de novos atores sociais que se mobilizam para a apropriação da natureza, para um processo educativo articulado e compromissado com a sustentabilidade e a participação, apoiado numa lógica que privilegia o diálogo e a interdependência de diferentes áreas de saber. Mas também questiona valores e premissas que norteiam as práticas sociais prevaletentes, implicando mudança na forma de pensar e transformação no conhecimento e nas práticas educativas.

Em 1975 acontece na antiga Iugoslávia o encontro de Belgrado, pelo qual foram discutidas diretrizes para o lançamento do PIEA – Programa Internacional de Educação Ambiental. Neste encontro fora produzido a chamada *Carta de Belgrado*.

Este documento possui como principais características a alusão à poucos países (G-7) como os principais poluidores do meio ambiente; o desnível socioeconômico entre as nações e a importância da equidade social; a necessidade de uma visão holística nas questões ambientais; a coexistência e cooperação entre as nações; a importância das responsabilidades individuais e a necessidade de uma “nova” ética global. A partir destas discussões é que viabilizar-se-ia as fundações para um programa mundial de E.A (UNESCO, 1975).

Talvez o mais importante documento que embasa a discussão internacional da necessidade da promoção da EA seja a publicação “*La Educación Ambiental: las grandes orientaciones de la Conferência de Tbilisi* (1980), popularmente conhecido como livro azul. Este documento, publicado pela Unesco, traz os resultados das discussões realizadas na Primeira Conferência Intergovernamental sobre EA, em Tbilisi na Geórgia em 1977. Esta reunião e os documentos oriundos da mesma são, até os dias de hoje, os principais norteadores para o desenvolvimento de atividades que contemplem a EA (DIAS, 2004). Segundo Jacobi (2003, p.190) a partir da Conferência de Tbilisi :

inicia-se um amplo processo em nível global orientado para criar as condições que formem uma nova consciência sobre o valor da natureza e para reorientar a produção de conhecimento baseada nos métodos da interdisciplinaridade e nos princípios da complexidade.

De acordo com esta declaração, a solidariedade e a equidade nas relações entre as nações fundamentam a base para constituir uma nova ordem internacional mais justa, uma vez que preza pela cooperação na gestão e desenvolvimento de tecnologias mais eficientes no uso dos recursos naturais e humanos. Salienta Dias (2004, p.105, grifo nosso) que:

a educação (*ambiental*) há de fomentar a elaboração de comportamentos positivos de conduta com respeito ao meio ambiente e a utilização dos seus recursos pelas nações.

O documento de Tbilisi propõe ainda que a EA deve ser dirigida a todas as faixas etárias utilizando-se de metodologias multidisciplinares e em múltiplas escalas para efetivar as ações ambientais. De acordo com Dias (2004, p.105):

a EA, devidamente entendida, deveria constituir uma educação permanentemente geral, que reaja às mudanças que se produzem em um mundo de rápida evolução. Essa educação deveria preparar o indivíduo, mediante a compreensão dos principais problemas do mundo contemporâneo, proporcionando-lhe conhecimentos técnicos e qualidades necessárias para desempenhar uma função produtiva, com vistas a melhorar a vida e proteger o meio ambiente, prestando a devida atenção nos valores éticos.

Nota-se nas palavras de Dias (2004) que há menção aos “valores éticos”, porém não há, na declaração de Tbilisi, a explicitação do que vem a ser uma postura ética, muito menos em qual referência ética (em termos atitudinais) poderemos nos embasar. Cabe frisar ainda que não há preocupação, de uma maneira geral, da caracterização sobre ética na maioria dos documentos sobre EA, os quais pouco ou nada consideram as divergências culturais, valorativas e morais de cada realidade socioespacial (JACOBI, 2003).

Outro importante documento oriundo desta reunião foram as Recomendações sobre EA aos países membros. Estas buscam orientar as práticas em EA a partir de uma visão holística, unindo fragmentos (econômicos, sociais, culturais, naturais, políticos, religiosos, entre outros) com vistas a colaborarem para estruturar ações mais eficazes. Cabe salientar o caráter.

instâncias e setores da sociedade, devem buscar a integração para a resolução ou proposição de soluções frente aos problemas ambientais.

No que se refere às finalidades da EA, a reunião em Tbilisi instrui que a mesma deve contribuir para a compreensão da existência e da importância da consideração da interdependência econômica, social e ecológica. Interessante notar que as bases da sustentabilidade estavam explícitas nestes documentos mesmo sem propor um conceito ligado a esta interdependência, algo que ocorreu pós relatório de Brundtland, em 1987. De acordo com Dias (2004) se a EA não for tratada em uma perspectiva multiescalar e holística, sua importância e finalidade são reduzidas ao ponto do fracasso. O que se nota hoje em dia é a prática da EA meramente ecológica, ou seja, naturalística, esquecendo-se o caráter social em prol de interesses particulares, muitas vezes alienantes.

Ainda são consideradas finalidades da EA, presente na declaração de Tbilisi, a indução de novas formas de conduta individual e coletivas que promovam o respeito ao meio ambiente e que a mesma possa proporcionar a todas as pessoas a possibilidade de adquirir conhecimentos, valores e interesses necessários para a criação ou a mudança de atitudes para a proteção e melhora da qualidade ambiental (UNESCO, 1977). De acordo com Dias (2004, p.98) EA foi definida em Tbilisi como:

uma dimensão dada ao conteúdo e à prática da educação, orientada para a resolução dos problemas concretos do meio ambiente, através de um enfoque interdisciplinar e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade.

A partir de exposto acima, conclui-se que a principal referência para a confecção da maioria dos documentos brasileiros que buscam práticas em EA se pautaram nas proposições da Conferência de Tbilisi.

Passados dez anos da reunião em Tbilisi, ocorre em Moscou, antiga URSS e atual Rússia, o Congresso Internacional sobre Educação e Formação Ambientais ou Congresso de Moscou (1987). Este tinha como objetivo discutir as dificuldades encontradas, bem como estratégias facilitadoras para a efetivação das ações em EA. A principal novidade é busca pela mudança comportamental no campo cognitivo e no afetivo (DIAS, 2004).

Nota-se, ao analisar os documentos oriundos desta reunião que o assunto que permeia a busca pela EA está na discussão entre o desnível social

e a pobreza. Os documentos deixam claro que sem combater a desigualdade de desenvolvimento econômico entre as nações e dentro das nações, medidas em EA continuarão sendo superficiais. De acordo com Dias (2004, p.148, grifo nosso) a EA só será efetiva quando:

todos os membros da sociedade participarem, de acordo com suas habilidades, das complexas e múltiplas tarefas de melhoria das relações entre as pessoas com seu meio ambiente (*e que isso só será alcançado se*) [...] as pessoas se conscientizarem do seu envolvimento e das suas responsabilidades.

Outro documento importante, lançado na Rio-92, foi o Tratado de EA para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Este corrobora os postulados de Tbilisi e Moscou ao propor que a EA deve ajudar a desenvolver uma consciência ética entre todas as formas de vida do planeta através da cooperação global com dispersão de tecnologias e informações acerca dos processos ambientais em um ambiente de respeito mútuo com estímulo à solidariedade (DIAS, 2004).

Cabe salientar que não há referência explícita na definição de ética, ou seja, não se conceitua, porém, através da leitura dos princípios, leva-nos a entender que esta se pauta no pensamento crítico dos valores da sociedade; busca pela igualdade e solidariedade entre os países; valorização dos diferentes conhecimentos; cooperação e diálogo entre indivíduos e instituições; democratização dos meios de informação, entre outras.

Em 1998, na Conferência de Tessalônica (Grécia), há a reafirmação do conteúdo advindo desde Tbilisi, com o reconhecimento de que poucos avanços ocorreram e que as melhoras, mesmo as mais significativas, continuam superficiais e longe de atingir toda a sociedade. Salienta Dias (2004, p.200):

pelos recomendações dessa conferência, conclui-se que, passados vinte anos de Tbilisi, os interesses econômicos continuam dando as cartas no jogo da vida. A educação continua não sendo a prioridade dos governos e da sociedade em que ele atua. Vive-se, na realidade, uma crise de percepção, principalmente nos países ricos, onde se vive como se não partilhasse a mesma biosfera e se dependesse dos mesmos arranjos físicos e biológicos para a sua sustentabilidade evolucionária.

Através da análise dos documentos propostos pelas diferentes conferências e reuniões internacionais acerca da EA conclui-se que esta deve

ser um processo permanente pelo qual os indivíduos e a sociedade sensibilizam-se sobre os problemas ambientais tendo em vista a manutenção e respeito às diferentes formas de vida para que se possa buscar a resolução dos problemas de forma interdisciplinar em uma visão holística, ou seja, a EA é uma prática educacional sintonizada com os anseios da melhora das condições ambientais, mas principalmente através da transformação social.

A EA deve ser vista como processo capaz de proporcionar aos cidadãos conhecimentos científicos, tecnológicos e morais (em termos de equidade humana) que permitam a harmonia econômica, social e conseqüentemente ambiental (DIAS, 2004). De acordo com Jacobi (2003, p.191):

a realidade atual exige uma reflexão cada vez menos linear, e isto se produz na inter-relação dos saberes e das práticas coletivas que criam identidades e valores comuns e ações solidárias diante da reapropriação da natureza, numa perspectiva que privilegia o diálogo entre saberes.

Cabe ainda enfatizar as orientações, objetivos e ações propostos nos últimos anos pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) em conjunto com a Unesco no que se refere ao fortalecimento e difusão das práticas em EA. Tais medidas incluem o acesso à informação, através da criação de um sistema internacional de difusão das práticas em EA; o incentivo à pesquisa e experimentação; a proposição de programas educacionais e de materiais de ensino, através do intercâmbio de informações para desenvolver um currículo voltado à discussão ambiental; o treinamento e capacitação de pessoas para que sirvam de agentes dispersores, mas com grande qualidade na informação a ser coletivizada; a presença da temática nos diferentes cursos universitários; a cooperação internacional e nacional através de congressos sobre EA (DIAS, 2004).

4.3 A cidadania

No passar do século XX para o XXI, estudos científicos e tecnológicos buscam e apontam uma crise da civilização uma vez que se constatou a insustentabilidade das condutas consideradas até então como as mais corretas, ou seja, o ode ao consumo.

Essa crise acabará por despertar na sociedade cinco categorias de impasse, descritas como: consciência da autodestruição da humanidade – exemplificada pelo poder bélico criado ao longo da história; a consciência da finitude dos recursos naturais; a consciência dos valores éticos e valorização científica; a consciência da solidariedade entre os seres humanos; e a consciência da complexidade da sociedade contemporânea e da necessidade de regulação por novos contratos entre atores sociais, ou seja, novos códigos de conduta (BURSZTYN, 2001).

Ao mesmo tempo, importantes avanços em problemas históricos ganham força e ainda deixam certo ar de confiança no futuro do planeta. Podemos citar como fatos positivos a reorganização demográfica mundial, a diminuição da corrida armamentista pós Guerra Fria e o surgimento de novas maneiras de pensar o processo produtivo no que tange à eficiência energética, no uso das matérias primas, etc (BURSZTYN, 2001).

Também existe a crença de que os problemas ambientais só poderão ser mitigados através da sensibilização da sociedade em geral, a qual poderá escolher líderes que prezem pelos seus interesses e conseqüentemente transformem a realidade espacial em prol de um meio ambiente mais saudável. Sabe-se também que para sensibilizar a população em geral a EA é um importante recurso. A questão que se coloca é: Qual a noção de cidadania que se deseja na contemporaneidade para atingirmos o “desenvolvimento” ambiental? (entenda desenvolvimento como um estágio superior de respeito ou até mesmo de sentimento de pertencimento nas relações homem x natureza) (JACOBI, 2003)

A noção de cidadania para a sociedade atual adveio dos movimentos sociais, notadamente nas décadas de 70 e 80, através da organização e mobilização em prol de equipamentos urbanos, tais como moradia, saneamento básico, transportes, etc; além do respeito à diversidade em questões como gênero, raça, etnia (novos direitos humanos). Lutando contra “as ditaduras”, esses movimentos tinham como concepção a implementação de um projeto de construção democrática com vistas à transformação social através da união entre cultura (da popular a acadêmica) e política, ou seja, um

processo de politização da sociedade em suas diferentes escalas para a promoção da democracia (DAGNINO, 2004).

A busca por estes novos direitos humanos se dava através de uma nova forma de interpretação do que se concebia até então por direito. Salienta Dagnino (2004, p.104):

nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade.

Ou seja, ao pensar no projeto de cidadania o meio ambiente acaba por se constituir em um elemento central de discussão, uma vez que se constitui por lei em um bem difuso e por ser fundamental à reprodução da vida. Segundo Santos (1987, p.80):

não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição de prerrogativas pactuadas, e sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.

Com esta aceção legal, mas principalmente com a conscientização de sua importância para todos os outros processos que envolvem o homem, a educação ambiental aparece como ferramenta na busca pela sensibilização individual e coletiva acerca da importância do estabelecimento de relações harmônicas entre as pessoas consigo mesmas e com o meio em que vivem.

Além do mais, a busca por esta cidadania implica na formação de agentes sociais ativos que reconheçam sua posição na sociedade para reivindicar novas formas de apropriação da natureza (meio natural em sua complexidade aliado ao que já fora antropizado) pelo homem. Para tanto se deve quebrar paradigmas que se prolongam por centenas de anos nas relações humanas em seu sistema econômico vigente. De acordo com Dagnino (2004, p.104):

o que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder.

Portanto, é a partir de um projeto educacional forte que se realizará a transformação social para a cidadania. Com a população sensibilizada com o próximo e o meio em que vive, relações sociais mais igualitárias deverão prevalecer. Afirma Dagnino (2004, p.105) que a cidadania:

é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.) [...] Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.

A partir do fragmento acima, nota-se que a emergência por uma cidadania se dará também a partir das novas relações entre Estado e população que se estabeleceram no modelo neoliberal. Assim, percebe-se hoje, notadamente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, que com a menor participação do Estado na economia e conseqüente manutenção do sistema econômico vigente é que a cidadania acaba por se confundir com a noção mercadológica do capitalismo.

Assim, a possibilidade de participação do indivíduo no mercado se traduz, erroneamente, em um estágio para a cidadania, uma vez que esta participação pode colaborar com a ascensão social do indivíduo e com isso caracterizar-se-ia um pseudo-avanço à cidadania (DAGNINO, 2004). Salienta Dagnino (2004, p.108) que:

a eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais.

A partir daí é que as práticas em E.A. deverão estimular a cidadania ao reforçar a autonomia e legitimidade dos atores sociais que se articularão então

a partir de uma perspectiva de cooperação entre os seres humanos e com o meio em que vivem. De acordo com Jacobi (2003, p.202):

isto representa a possibilidade de mudar as práticas prevaletentes, rompendo com as lógicas da tutela e da regulação, definindo novas relações baseadas na negociação, na contratualidade e na gestão conjunta de programas e atividades, o que introduz um novo significado nos processos de formulação e implementação de políticas ambientais.

Falar de cidadania para uma E.A. satisfatória e vice-versa implica, então, em repensar o público através da participação social na tomada de decisões, criar canais institucionais para viabilizar formas de atingirmos a cooperação social a partir da fundamentação holística advinda do cotidiano educacional. Estas atitudes colaborarão para co-responsabilizar os agentes que se apropriam do bem difuso, ou seja, do espaço, seja ele natural ou antropizado. De acordo com Jacobi (2003, p.203):

a educação para a cidadania representa a possibilidade de motivar e sensibilizar as pessoas para transformar as diversas formas de participação em potenciais fatores de dinamização da sociedade e de ampliação do controle social da coisa pública, inclusive pelos setores menos mobilizados. Trata-se de criar as condições para a ruptura com a cultura política dominante e para uma nova proposta de sociabilidade baseada na educação para a participação.

A partir da participação e conseqüentemente sentimento de coletividade, oriundos da transformação pela E.A, a população terá maior constância nas intervenções realizadas pelo processo de decisões de interesse público o que gerará propostas de gestão baseadas em garantias básicas, como uma gestão baseada na transparência e pelo acesso à informações de sua realidade espacial pela sociedade, dita educada e cidadã.

A principal dúvida que permeia projetos em EA está na operacionalização de suas atividades. Para tanto algumas questões devem ser levantadas para que o processo se encaminhe conforme as necessidades do tipo de informação a ser trabalhada, do público a ser atingido e da metodologia a ser aplicada, entre outros.

Os passos para operacionalização das atividades em EA abaixo são baseados na obra de Dias (2004) e servem de instrumentos para reflexão das

práticas educativas que visam à formação do cidadão e conseqüentemente subsidia o processo de EA.

O principal ponto a ser pensado está na pedagogia adotada, uma vez que um programa educacional para ser efetivo deve possuir como princípios o desenvolvimento do conhecimento, atitudes e habilidades necessárias para alterar a realidade impactada pelo homem (DIAS, 2004). Ou seja, ao pensar a pedagogia a ser adotada, pensar-se-á intuitivamente nas estratégias para que isso ocorra, em face da realidade do indivíduo ou grupo ao qual se deseja compartilhar conhecimentos que serão necessários para que se suscite a compreensão do ambiente vivido em busca de uma consciência social que possa garantir mudanças de valores e atitudes. Segundo Dias (2004, p.218):

quando lidamos com experiências diretas, a aprendizagem é mais eficaz, pois é conhecido que aprendemos através dos nossos sentidos (83% através da visão; 11% através da audição; 3,5% através da olfação; 1,5% através do tato; 1% através da gustação) e que retemos apenas 10% do que vemos, 20% do que ouvimos; 30% do que vemos, 50% do que vemos e executamos, 70% do que ouvimos e logo discutimos e 90% do que vemos e logo realizamos.

A partir dos dados apresentados por Dia (2004) conclui-se que a educação ambiental não poderá ser realizada apenas através de leituras e explanações sobre a questão. O que se deve buscar para efetivar a EA e conseqüentemente subsidiar a formação de um cidadão sensibilizado holisticamente é a introdução de vivências e experiências que façam alterar a visão minimalista e segregante de que problemas ambientais não são ocasionados por “mim” e levantar no indivíduo expectativas de mudança, da sua capacidade de alterar a realidade através de ações em conjunto com a comunidade em que está inserido. Segundo Jacobi (2003, p.203):

o momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo, assim como para poder questionar de forma concreta a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social. Para tanto é importante o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de recursos mediante parcerias, de informação e capacitação para participar crescentemente dos espaços públicos de decisão e para a construção de instituições pautadas por uma lógica de sustentabilidade.

Deve-se, portanto, evitar as estratégias caducas que usam dinheiro público para confeccionar cartazes, folders, cartilhas e materiais que de nada adiantam, principalmente por não serem pensadas no grupo a ser atingido e podem vir a prejudicar ainda mais o meio ambiente com seu descarte inadequado, ocasionando um distúrbio inverso da ação.

Para ações de EA deve-se planejar através do conhecimento do perfil ambiental das comunidades a serem envolvidas e dos problemas que poderão ser sanados ou minimizados com a sensibilização desses atores através de sua participação, ou seja, da efetivação da cidadania. Assim, aumenta a possibilidade de cidadãos conscientes de seu papel social e conseqüentemente ambiental.

Para tanto, propusemos um instrumento lúdico/pedagógico que objetivou contribuir na dispersão de conhecimentos sobre o meio urbano. Construímos um jogo de tabuleiro que trabalha conceitos de sustentabilidade, cidadania e políticas públicas. Acreditamos que, para aumentar a participação social no processo político, é essencial que a população compreenda o funcionamento do seu espaço de vivência.

4.4 Possibilidades de ação: o jogo pedagógico

Na sociedade contemporânea, face a todo o processo de ampliação ao acesso ao conhecimento, novas demandas didático-pedagógicas afloram no dia a dia do professor, principalmente na educação básica.

Segundo o artigo 2 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Salienta ainda, no artigo 27 que os conteúdos da educação básica observarão a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos dos cidadãos, bem como ao respeito do bem comum e a ordem democrática.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) aprofundam uma discussão acerca da promoção da interdisciplinaridade por parte do docente, ou seja, a busca por um trabalho permanente voltado para o desenvolvimento

de competências e habilidades que esteja apoiado na associação entre ensino e pesquisa. Utilizando-se de diferentes meios, expressos pelas múltiplas linguagens, o professor proporcionará uma gama de interpretações sobre as possíveis temáticas a serem trabalhadas em sala (BRASIL, 2002).

A partir da necessidade do trabalho interdisciplinar emerge a necessidade de pensar em uma discussão didática e epistemológica visando resolver problemas de aprendizagem e ao mesmo tempo fugir da mesmice expositiva, prática ainda muito utilizada nos dias atuais.

Com as práticas interdisciplinares poderão surgir melhores respostas à problemas concretos, muitas vezes vivenciados pelos discentes. De acordo com BRASIL (2000, p.21):

Na perspectiva escolar, a interdisciplinaridade não tem a pretensão de criar novas disciplinas ou saberes, mas de utilizar os conhecimentos de várias disciplinas para resolver um problema concreto ou compreender um determinado fenômeno sob diferentes pontos de vista. Em suma, a interdisciplinaridade tem uma função instrumental. Trata-se de recorrer a um saber diretamente útil e utilizável para responder às questões e aos problemas sociais contemporâneos.

Sendo assim, produzir-se-á uma representação teórica apropriada face a uma situação rotineira, vivenciada, através do conhecimento de diferentes disciplinas entrelaçadas em prol da construção do saber. Concomitante à metodologia utilizada em um contexto interdisciplinar, os conhecimentos científicos acabam por ser familiarizados através da teorização e aplicáveis pela prática. Dentre as temáticas destacadas nos PCNs como interdisciplinares estão: a política de igualdade, a ética, cidadania, sustentabilidade, pluralidade cultural e a sexualidade.

Para sair da monotonia das aulas meramente expositivas, os jogos pedagógicos acabam por constituir-se em uma importante ferramenta. Não só pela possibilidade de trabalhar terminologias, mas também em aproximar o estudante do conteúdo científico através de uma forma alternativa ao quadro negro e a lousa.

Além do mais, os jogos podem contemplar satisfatoriamente uma gama de habilidades e competências. Trabalhar conceitos e situações de maneira

lúdica aproxima o discente da realidade por meio de situações que contemplem o saber científico.

A educação lúdica visa a integração de forma profunda e atuante entre a teoria e a prática. Explica as relações múltiplas do ser humano em uma gama de contextos (históricos, sociais, ambientais, econômicos, temporais, psicológicos) com ênfase para ações reflexivas e socializantes, mantendo a aprendizagem de conteúdos científicos de forma prazerosa para o aluno (ALMEIDA, 2003).

Um ambiente monótono, com silêncio absoluto e imposições ditatoriais de comportamento faz com que o adolescente, em sua essência, sinta-se na obrigação de romper com as regras impostas, trazendo indisciplina. Segundo Almeida (2003, p.56):

O que se chama indisciplina nas escolas é, simplesmente, uma forma de protesto contra a coação. Por que os adolescentes não são indisciplinados em seus jogos? Justamente porque são livres e porque este tipo de atividade corresponde à natureza do período evolutivo e funciona como instrumento de auto-regulação de ativação de um trabalho individual e de uma prática da vivência coletiva.

Pautados na gama de ferramentas possíveis para aprimorar o processo de ensino e aprendizagem, optamos por criar um jogo com o intuito de trabalhar conceitos e situações cotidianas do dinâmico espaço urbano.

Neste jogo, os participantes representam candidatos a prefeito de um município e devem demonstrar seus conhecimentos para ganhar destaque na corrida eleitoral. O cenário abordado exige de seus jogadores a tomada de decisões a partir de perguntas diretas e indiretas, as quais comprovarão qual dos candidatos a prefeito está mais preparado para assumir sua gestão. As perguntas que compõem o jogo estão pautadas nos princípios da cidadania, sustentabilidade e direito à cidade.

O objetivo principal é percorrer o cenário da cidade e completar a volta no tabuleiro, respondendo as perguntas corretamente. As respostas corretas indicarão uma boa capacidade de gestão. Os candidatos a prefeito irão se deparar com perguntas relacionadas ao espaço urbano e deverão mostrar seus conhecimentos sobre as diversas temáticas que o permeiam. Cada questão foi elaborada a partir de variáveis presentes nas cidades tais como: áreas verdes;

zona rural; área central; área periférica; elementos naturais; estradas e transportes; população e legislação e linguagem técnica.

O jogo foi idealizado para três jogadores e um mediador, o qual deverá ler as perguntas, fazer cumprir a ordem de jogadas e distribuir as fichas. Por ser um jogo pedagógico, faz-se necessário que o mediador seja um professor para que possa contribuir com explicações acerca de possíveis dúvidas dos alunos sobre conceitos. O jogo possui um glossário sobre os principais conceitos abordados no mesmo, visando auxiliar o professor.

Já o tabuleiro é composto por casas amarelas contendo pontos de interrogação que levam o jogador a responder uma pergunta. Existem também casas azuis que correspondem às cartas com situações hipotéticas que poderão auferir sorte ou revés para o jogador. Para saber a ordem dos jogadores utiliza-se um dado. A sequência dos jogadores se dará pelo valor do dado em ordem decrescente, sendo que o jogador que tirar o maior número iniciará o jogo. Após este procedimento joga-se novamente o dado para avançar nas casas conforme o caminho indicado no tabuleiro.

Ao cair em uma casa com ponto de interrogação, o jogador responderá uma pergunta que pode lhe conceder fichas verdes, quando a resposta for correta, ou vermelhas, quando a resposta não for satisfatória. Existem respostas que não beneficiarão e nem prejudicarão os jogadores, as quais não concedem fichas. A cada resposta certa, o jogador ganhará fichas verdes, somando pontos. Caso contrário receberá fichas vermelhas, indicando más condutas de gestor. Os pesos e quantidade de fichas serão estabelecidas a cada resposta.

Vence quem chegar ao final do tabuleiro com a maior quantidade de fichas verdes e menor quantidade de fichas vermelhas. Todos os jogadores devem chegar ao final. Caso haja empate no número de fichas verdes entre os jogadores, temos como critério de desempate o menor número de fichas vermelhas e por fim, quem concluir primeiro o percurso do tabuleiro.

A fim de testar sua aceitação por parte dos alunos, bem como colher sugestões e críticas, realizamos testes do jogo em diferentes faixas etárias. O jogo foi aplicado no mês de maio de 2013. A primeira aplicação se deu com o terceiro ano de Geografia do período noturno da Universidade Federal de São

Carlos. Em um segundo momento, o jogo foi testado com alunos da rede privada de ensino, especificadamente com o 9º ano do ensino fundamental; e nos 1º, 2º e 3º anos do ensino médio.

Tendo em vista o número de alunos por sala, cada qual com no mínimo de 20, chegando ao máximo de 30 pessoas, optamos por dividi-los em 3 grupos, os quais representariam os três jogadores.

O jogo foi concluído em todas as salas, com duração variada entre 35 a 45 minutos. Como forma de avaliação, após aplicado o jogo, levantamos questionamentos sobre seu funcionamento e dinâmica. As sugestões foram obtidas de forma oral e, coincidentemente foram muito próximas em todas as faixas etárias. Relacionam-se, de forma geral a:

- Especificação das fichas de sorte ou revés. No primeiro momento de elaboração do jogo as fichas de sorte ou revés tinham casas numeradas, com situações específicas, fazendo com o que o jogador saiba de antemão a consequência de uma casa em que outro já estivesse passado. Por isso, optamos por alterá-la em uma cor para aumentar o sentido deste componente do jogo.

- Aumento das casas de perguntas. Modificamos a estrutura do jogo aumentando o número de perguntas (de 12 para 17) e diminuindo as casa de sorte ou revés, a pedido dos jogadores. Inicialmente tínhamos 15 casas de sorte ou revés e diminuimos para 10.

- Gabarito em separado. Principalmente os alunos da Universidade pediram para que a resposta da pergunta fosse colocada em folha separada, o que não fora criticado pelos jogadores da educação básica. Optamos por continuar com as respostas nas próprias cartas de pergunta.

- Jogo sem fim. Alguns alunos da universidade sugeriram que o tabuleiro fosse cíclico e sem um final, a fim de controlar melhor o tempo de jogo. Não acatamos esta sugestão, pois o tempo de jogo foi condizente com o esperado, ou seja, trabalhado no tempo de uma aula (até 50 minutos).

- Regionalizar e especificar casos reais. Os alunos da educação básica propuseram usar da mesma estrutura de jogo para casos específicos da geografia das cidades brasileiras em suas diferentes regiões, apontando problemas específicos em cenários que simulem as características urbanas

específicas de municípios brasileiros é uma importante contribuição que será considerada no aprimoramento do jogo. Outra sugestão está na possibilidade de especificar o tabuleiro com temáticas variadas como, por exemplo, uma unidade de conservação, um bioma, relevo brasileiro, entre outros.

Com relação ao conteúdo das perguntas, todos acharam condizente e não apresentaram grande dificuldade para estabelecer as respostas. Ao serem perguntados sobre o enriquecimento de conhecimentos das cidades, os alunos responderam positivamente e disseram o que jogo complementa o aprendizado formal a partir do momento em que raciocinam conceitos de forma prática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemos em nosso trabalho uma contribuição para discutirmos a realidade da participação da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas, notadamente pela análise do plano diretor de Itu-SP.

Percebemos que a participação da sociedade ainda é tratada, por parte dos atores governamentais, como uma imposição legal, muitas vezes sem ouvir as reais necessidades dos habitantes. Devemos considerar as opiniões da sociedade para propor soluções com o intuito de melhor organizar o funcionamento das cidades.

Conclui-se que a linguagem técnica utilizada na formulação de políticas urbanas pode ser um empecilho, emergindo assim a necessidade de se criar meios que multipliquem os conhecimentos acerca da realidade vivida pelos habitantes. É muito importante dar voz à sociedade civil porém há que se considerar a emergência por formas mais didáticas de orientação.

Buscar problematizar o contexto espacial urbano a partir de quem realmente vivencia pode ser uma forma de organização mais efetiva na proposição de políticas públicas que estejam pautadas nos princípios da cidadania e da sustentabilidade.

Para tanto é necessário descentralizar os locais das audiências públicas para facilitar a o acesso a todos os moradores, independentemente do bairro habitado. É uma obrigação proposta pelo Estatuto da Cidade que ainda está aquém da espacialização das reuniões previstas em lei.

Nos resultados obtidos pudemos perceber que ainda existem divergências e falhas quanto ao processo de participação no planejamento urbano de Itu-SP. Isso se explica pelas informações desconstruídas entre documentos; pela avaliação proposta por Emiliano (2009); e pelas respostas concedidas por algumas instituições ditas participantes e que na verdade não participaram.

Assim, propusemos um jogo pedagógico que teve por objetivo sensibilizar os pequenos cidadãos sobre a realidade espacial em que eles vivem, com vistas ao trabalho de protagonista na tomada de decisões, além de informá-los sob a luz da cidadania e sustentabilidade.

Criar meios pedagógicos de informação pode contribuir para que os estudantes sejam mais preocupados com a gestão de seu município, aumentando assim a possibilidade de construção de cidades mais justas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, ano I, n. 1, p. 79-90. 1999.

ALMEIDA, P.N. de. **Educação lúdica: técnicas e jogos pedagógicos**. 19. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Terra, 2012. 173 p.

BOBBIO, N. Sociedade Civil. In: _____. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UNB, 1996. p. 1207-1211.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União, Poder Legislativo**, Brasília, DF, 1988. p. 1, anexo.

BRASIL. Governo Federal. **Lei n. 10.257**. Estatuto da Cidade, 2001.

BRASIL. Governo Federal. **Lei n. 11.124**. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros Curriculares Nacionais (Ensino Médio)**. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. Secretaria da Educação. **Lei n. 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **PCN Ensino Médio: Orientações Educacionais complementares aos Parâmetros Curriculares Nacionais**. Ciências da natureza, matemática e suas tecnologias. Brasília: MEC; SEMTEC, 2002.

BURSZTYN, M. (Org.) **Ciência, ética e sustentabilidade**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001. 192 p.

CARLOS, A.F.A. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2009. 98 p.

CARLOS, A.F.A: **São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro**. In: CARLOS, A.F.A.; OLIVEIRA, A.U. (Org.) Geografias de São Paulo. São Paulo: Contexto, 2004. p. 51-83.

CARVALHO, P.F. de; BRAGA, R. (Orgs.) **Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

CARVALHO, S.N. **Condicionantes e possibilidades políticas no planejamento urbano**. In: VITTE, C.C.S.; KEINERT, T.M.M: Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-67.

CAVALCANTI, F; FIALHO O.: **Modelagem hidrológica das bacias hidrográficas do sistema de captação de água no Município de Itu/SP**. Itu, 2009. Disponível em: <http://www.itu.sp.gov.br/painel/adm/arquivos/pda_ri_tomo_4_modelagem_hidrolologica.pdf>. Acesso em 23/06/2013.

COELHO, M.C.N. Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e método de pesquisa. In: GUERRA, A.I.T; CUNHA, S.B. (org): **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 19-43.

CORRÊA, R.L. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 2005. 94 p.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 94-110.

DE OLIVEIRA, M. A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, p. 97-106, set. 2004.

DIAS, G.F. **Educação ambiental: princípios e práticas**. 9. ed. São Paulo: Gaia, 2004. 551p.

EMILIANO, E.O. **Relatório de avaliação plano diretor do município Itu-SP para a rede nacional de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos do estado de São Paulo**. São Paulo: IPPUR e Instituto Pólis, 2009. 39 p. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/produos/sp/SP_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Itu_jul_2010.pdf>. Acesso em 17 out. 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA: **Subsídios para estudos dos fundamentos doutrinários**. Rio de Janeiro, 1996.

FERREIRA, J.S.W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru, Unesp e SESC, 2005.

FERREIRA, L.C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

GALBRAITH, J.K. **Anatomia do poder**. São Paulo : Pioneira, 1986.

GASPARINI, Diogenes. Outorga onerosa do direito de construir. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 10, n. 47, jan. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39436>>. Acesso em: 26 maio 2011
GOMES, P.C. da C. **A condição urbana: ensaios de geopolíticas da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GONÇALVES, C.W.P. Geografia, Política e Desenvolvimento Sustentável. **Revista Terra Livre** – AGB: Geografia política e cidadania, São Paulo, n. 11 e 12, p. 9-76 1993.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: _____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 337-362.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A.D.; SPOSITO, E.S.; SAQUET, M.A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste. 2004. p. 87-119.

HAESBAERT, R. O binômio território-rede e seu significado político-cultural. In: _____. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2009. p. 117-127.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.org.br>. Acesso em 30/05/2011.

IRITANI et al. **Caracterização hidroquímica das águas subterrâneas no município de Itu (SP)**. Rev. Inst. Geol. vol.32 no.1-2 São Paulo, 2011.

ITU (SP). Lei complementar Nº 770, de 10 de outubro de 2006: **Plano diretor participativo da estância turística de Itu-sp**. Itu-SP, Prefeitura Municipal de Itu; 2006.

JACOBI, P. **Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo**. São Paulo: Annablume Editora, 1999. 191 p.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189-205, mar. 2003.

JACOBI, P. Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 9, n.1, p. 183-186, 2006.

JACOBI, P.R. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, 2005.

LIMONAD, E. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. **Revista GEOgraphia**, ano 1, n. 1, p. 71-91, 1999.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MATUS, C. **Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996. 294 p.

MELO, I.B.N. de. **Espaço municipal: governo e orçamento participativo**. 2003. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociência e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

NAKANO, A.K. **Relatório de Análise dos Planos Diretores Participativos do Estado de São Paulo. Rede nacional de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos do estado de São Paulo.** São Paulo: IPPUR e Instituto Pólis, 2009. 142 p.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>>. Acesso em 12/06/2012.

PALMA, I.R. **Análise da Percepção Ambiental como instrumento ao planejamento da Educação Ambiental.** 2005. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

PEREIRA, E.M. **Políticas municipais de habitação: Qual conteúdo para qual cidade?** In: PEREIRA, E.M. (org.) Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. p. 127-146.

PINHEIRO, J. **Da Ideologia Capitalista da Cidade à Perspectiva Socialista.** In: SIMPÓSIO ESTADUAL LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: Crise das Democracias Latinoamericanas: dilemas e contradições, 2, 2006, Londrina. Anais... Londrina, 2006.

PINHEIRO, O.M. et al. **Instrumentos e metodologia de participação popular no plano diretor.** In: BRASIL, Ministério das Cidades. Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura. Planos Diretores Participativos: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004.

Programa Cidades Sustentáveis, **Gestão Local para a Sustentabilidade.** Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/eixos/vereixo/4.>> Acesso em: 18 maio 2013.

RAFFESTIN, C. **O que é território.** In: RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do poder. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 143-163.

RODRIGUES, A.M. **O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade.** In: PEREIRA, E.M. (org.) Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. p.111-126.

ROSS, J.L.S; MOROZ, I.C. **Mapa geomorfológico do estado de São Paulo, escala 1:500.000.** Volume 1. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997. 63 p.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988. 124 p.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão,** São Paulo: Livraria Nobel, 1987.

SÃO PAULO. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM: **Plano diretor passo a passo.** Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005. 208 p.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional: **Sistema estadual de análise de dados** in: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em 25/04/2011.

SINGER, P. **O plano diretor de São Paulo: 1989-1992**; A Política do Espaço Urbano. In: Magalhães, M.C.R, (org.) Na sombra da cidade. São Paulo: Escuta, 1995.

SOUZA, M.J.L. de. **O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). Geografia: conceitos e temas. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 77-116).

SOUZA, M.J.L. **Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: Vinte anos de esforços, conquistas e tropeços (1986-2005)**. In: PEREIRA, E.M. (org.) Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. p. 215-224.

SOUZA, M.J.L. Planejamento integrado de desenvolvimento: natureza, validade e limites. **Revista Terra Livre** – AGB: Geografia política e cidadania, São Paulo, n. 10, p. 123-139, 1994.

SOUZA, M.L. de. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S. (Org.). **Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos**. 1. ed. São Paulo e Presidente Prudente: Expressão Popular, 2009. p. 57-72.

TOFFLER, A. **Powershift: as mudanças do poder..** Rio de Janeiro: Record, 1990. 613 p.

TOURAINÉ. A. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 1998. 387 p.

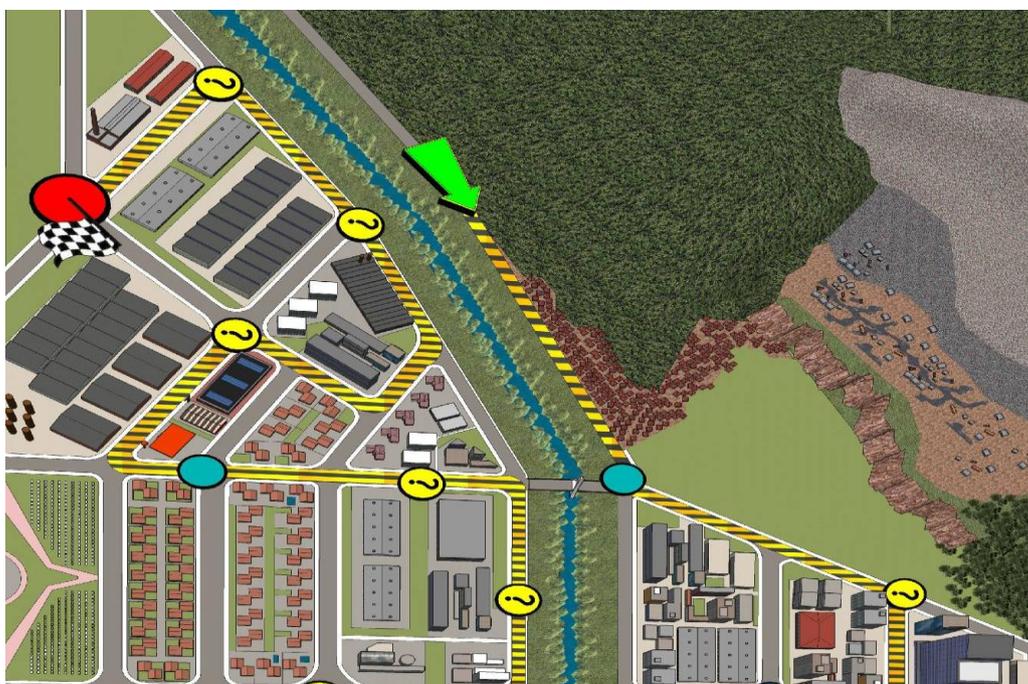
UNESCO/UNEP: **Intergovernmental Conference on Environmental Education**. Final Report. Tbilisi, CEI, 1977.

UNESCO/UNEP: **The international workshop on environmental education. Final report**. Belgrado, Yugoslavia, 1975.

VARGAS, H.C. Gestão de áreas urbanas deterioradas. In: PHILIPPI, A.Jr.; ROMÉRO, M.A; BRUNA, G.C. (org.) **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p. 857-890.

7. APÊNDICE

I. Imagem do tabuleiro confeccionado para o jogo pedagógico



II. Questionário aplicado para verificar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do plano diretor municipal de Itu-SP.

1 - Existe algum registro (atas, relatórios ou outros documentos) sobre a participação de sua instituição no Plano Diretor Municipal da Estância Turística de Itu?

SIM NÃO

2 - Caso exista, qual foram as contribuições propostas por sua instituição na elaboração do Plano Diretor Municipal da Estância Turística de Itu?

3 - De que forma houve a participação desta instituição no Plano Diretor Municipal da Estância Turística de Itu?

Questionários enviados pela prefeitura.

Reuniões.

Envio de sugestões.

Outra: _____.

4 - As sugestões desta instituição foram acatadas ou incorporadas no referido documento?

SIM NÃO

5 - A instituição tem acompanhado a execução do Plano Diretor?

SIM NÃO

Em caso afirmativo, de que forma tem sido feito este acompanhamento?