



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA OU MANUTENÇÃO
DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE:**

A experiência do Programa Habitar Brasil BID

Dissertação de Mestrado

Adriana Melo Alves

Professora orientadora: Lúcia Cony Faria Cidade

Brasília, setembro de 2007.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA OU MANUTENÇÃO
DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE:

A experiência do Programa Habitar Brasil BID

Adriana Melo Alves

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Planejamento Urbano.

Aprovado por:

Lúcia Cony Faria Cidade, Dr^a. (UnB, GEA, IH)
(Orientadora)

Luiz Pedro de Melo César, Dr^o. (UnB, FAU, PRO)
(Examinador Interno)

Celso Santos Carvalho, Dr^o. (USP, POLI)
(Examinador Externo)

Brasília, setembro de 2007.

[Ficha catalográfica]

ALVES, Adriana Melo

Regularização fundiária ou manutenção das Áreas de Preservação Permanente: a experiência do Programa Habitar Brasil BID. 167 p, 297 mm. (UnB-PPG/FAU, Mestre, Planejamento Urbano, 2007).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

- | | |
|----------------------------|-----------------------------------|
| 1. Planejamento urbano | 4. Área de Preservação Permanente |
| 2. Política habitacional | 5. Programa Habitar Brasil BID |
| 3. Regularização fundiária | 6. Processos decisórios |
| I. UnB-PPG/FAU | II. Título (série) |

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Adriana Melo Alves

Agradecimentos:

À estimada professora Lúcia Cony;

Aos professores Celso Carvalho e Luiz Pedro César;

À professora Raquel Rolnik;

À equipe do Programa HBB do Ministério das Cidades;

À família: pais, irmãos e sobrinhas;

E a você, Bernardo, em especial.

RESUMO

Esta pesquisa objetiva compreender os processos decisórios que podem resultar na regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou na manutenção das Áreas de Preservação Permanente urbanas, considerando as tensões atualmente existentes entre a legitimação do direito à moradia e a consolidação do ambiente enquanto tema político. Investiga projetos contratados do programa de urbanização de favelas Habitar Brasil BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) nos últimos anos, que apresentaram distintas, e até mesmo conflitantes, estratégias de intervenção sobre as Áreas de Preservação Permanente. Parte da hipótese que os processos decisórios não são respostas tecnocráticas nem resultados determinísticos de fatores unidimensionais. Estão vinculados à gestão do território e são influenciados por processos não-evidentes e de diversas naturezas que preponderam na tomada de decisão em cada projeto ou localidade específica. A pesquisa pressupõe que tais processos estão vinculados a diferentes dimensões: a econômico-fundiária, relacionada à composição do preço da terra urbana; a político-ideológica, relacionada às manifestações normativas e simbólicas, como leis, discursos e ações projetuais, a serviço do poder do Estado e de grupos de pressão; e a dimensão socioambiental, relacionada aos riscos ambientais e civis, bem como ao valor paisagístico específico do assentamento em cada localidade. A análise considerou as dimensões mencionadas e abordou os projetos SQ 19, em Cidade Ocidental (Goiás), Coroa do Meio, em Aracaju (Sergipe) e Alagados, em Salvador (Bahia), caracterizados pelas distintas estratégias de intervenção sobre Áreas de Preservação Permanente à margem dos cursos d'água. Enquanto o primeiro foi mais atento ao quadro natural, no segundo o processo resultou numa estratégia mediada entre aspectos naturais e sociais, e o terceiro foi mais atento ao quadro social. As conclusões apontam que as três dimensões mostraram-se relevantes e articuladas em cada localidade. Enquanto as decisões mais extremadas decorreram da preponderância de uma gestão local centralizada, a decisão mediada decorreu de uma gestão compartilhada, onde o ativismo dos grupos de pressão pôde se manifestar. São aspectos igualmente relevantes o valor da terra urbana em função da localização do assentamento em relação ao centro urbano e os princípios estéticos ou ecológicos de intervenção paisagística sobre o assentamento.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Áreas de Preservação Permanente, Processos decisórios, Programa Habitar Brasil BID.

ABSTRACT

This research aims to understand the decision making processes that may result in land tenure regularization in favor of the resident families or in the permanence of the urban Areas of Permanent Preservation, considering the existing tensions between the legitimization of housing rights and the consolidation of the environment while a political theme. It studies projects within the programme for slums urbanization Habitar Brasil BID (Inter-American Development Bank) in recent years, which presented distinct, and even conflicting, intervention strategies on Areas of Permanent Preservation. The analysis starts with the hypothesis that the decision making processes are a result neither of technocratic answers nor of unidimensional deterministic factors. They are tied with the management of the territory and are influenced by not explicit processes of various types that influence the decision making process in each project or specific locality. The research presupposes that such processes are tied to different dimensions: the economic and land related dimension, concerning the price composition of the urban land; the politician-ideological one, related to the normative and symbolic manifestations, as laws, speeches and projectual actions, at the service of the power of the State and the lobbies; and the socio-environmental dimension, related to the environment and civil risks, as well as the specific landscape value of the settlement in each locality. The analysis considered the mentioned dimensions and tackled the projects SQ 19, in Cidade Ocidental (Goiás), Coroa do Meio, in Aracaju (Sergipe) and Alagados, in Salvador (Bahia), characterized by the distinct intervention strategies on Areas of Permanent Preservation to the edge of the water courses. While the first was more attentive to the natural picture, in the second the process resulted in a strategy mediated between natural aspects and social aspects, and third was more attentive to the social picture. The conclusions point that the three dimensions had revealed relevant and articulated in each locality. While the extreme decisions elapsed of the predominance of a centralized local management, the mediated decision elapsed of a shared management, where the activism of the lobbies could be expressed. The value of urban land in function of localization of the settlement in relation to the urban center and the esthetic or ecological principles of landscape intervention on the settlement are equally relevant aspects.

Key-words: Land tenure regularization, Areas of Permanent Preservation, decision making processes, Habitar Brasil BID Programme.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS, QUADROS E ANEXOS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA - 10

1.1 Aspectos teóricos - 10

1.1.1 A problemática à luz da dimensão econômico-fundiária - 10

1.1.2 A problemática à luz da dimensão político-ideológica -15

1.1.3 A problemática à luz da dimensão socioambiental - 27

1.2 Bases analíticas – 35

1.2.1 Princípios analíticos – 35

1.2.2 Dimensões, variáveis, indicadores e categorização analítica - 38

1.3 Síntese do capítulo - 41

CAPÍTULO 2. A CONSTRUÇÃO DAS TENSÕES URBANÍSTICA E AMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL - 42

2.1 Planejamento urbano racionalista, tratamento legalista do ambiente e políticas de remoção (1964 a 1986) - 43

2.2 Bases para legitimação do planejamento urbano participativo, politização do ambiente e políticas de permanência (1987 a 2001) - 51

2.3 Protagonismo do planejamento urbano participativo e ambientalismo na arena: tensões na implementação de políticas habitacionais (2002 a 2007) - 58

2.4 Síntese do capítulo - 62

CAPÍTULO 3. EVIDÊNCIAS E TENSÕES A PARTIR DE CASOS CONCRETOS: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID - 64

3.1 Um olhar sobre o desenho do Programa e seus atores - 65

3.2 O tratamento legalista do ambiente na SQ19, Cidade Ocidental – Go - 69

3.3 A mediação urbanística-ambiental em Coroa do Meio, Aracaju – Se - 80

3.4 O planejamento estratégico e a supressão da APP em Alagados, Salvador – Ba - 95

3.5 A articulação dos processos decisórios nos projetos selecionados à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental - 117

3.6 Síntese do capítulo - 131

CONSIDERAÇÕES FINAIS - 132

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - 139

ANEXOS - 147

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Modelo básico de composição de valor do espaço urbano.
- Figura 2 Modelo de composição de valor do espaço urbano e identificação de variáveis que podem compor o valor da localização.
- Figura 3 Modelo básico das cidades brasileiras marcado pelo desequilíbrio.
- Figura 4 Localização do município de Cidade Ocidental no estado de Goiás.
- Figura 5 Vista do município de Cidade Ocidental/GO, com destaque para o assentamento SQ 19, objeto do contrato do Programa Habitar Brasil BID, e APP adjacentes (SQ 14 e SQ 20).
- Figura 6 Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental.
- Figura 7 Unidades habitacionais existentes da Super-Quadra 19, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 8 Área de Preservação Permanente da SQ 20, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 9 Córrego Jacob na Super-Quadra 14, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 10 Barraco em APP na Super-Quadra 14, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 11 Alambrado proposto em intervenção em APP na SQ 19, em Cidade Ocidental.
- Figura 12 Cidade de Aracaju/SE com destaque para os cursos d'água existentes e para as Áreas Especiais de Interesse Social.
- Figura 13 Assentamento Coroa do Meio, objeto do contrato do Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 14 Vista do bairro Coroa do Meio, em Aracaju, com destaque para a área de intervenção, APP e cursos d'água.
- Figura 15 Vista parcial bairro Coroa do Meio, em Aracaju, com destaque para orla marítima e imóveis ociosos no interior do bairro.
- Figura 16 Vista do assentamento Coroa do Meio, em Aracaju, e APP adjacente (mangue).
- Figura 17 Área de Preservação Permanente (mangue) adjacente ao assentamento Coroa do Meio, em Aracaju.
- Figura 18 Unidades habitacionais e via de contenção do assentamento Coroa do Meio, em Aracaju, após a intervenção por meio do Programa Habitar Brasil BID.
- Figura 19 Projeto urbanístico inicial de intervenção no assentamento Coroa do Meio.
- Figura 20 Detalhe do projeto urbanístico com identificação das unidades habitacionais que seriam implantadas sobre o manguezal.
- Figura 21 Projeto urbanístico final de intervenção no assentamento Coroa do Meio.

- Figura 22 Detalhe do projeto urbanístico com identificação das áreas de lazer ativo que estão sendo implantadas sobre o manguezal.
- Figura 23 Imagem da cidade de Salvador, com destaque para o Assentamento Alagados.
- Figura 24 Vista dos assentamentos Alagados e Novos Alagados.
- Figura 25 Ocupação habitacional em Salvador, com destaque para a localização do assentamento Alagados.
- Figura 26 Complexo de Alagados, identificação das sub-áreas e da poligonal aforada pela União ao Governo do Estado da Bahia.
- Figura 27 Imóveis ociosos no subúrbio ferroviário de Salvador, objeto de intervenção municipal para fins habitacionais.
- Figura 28 Exemplos de palafitas em Alagados.
- Figura 29 Vista do assentamento Novos Alagados, com destaque para aterro em APP.
- Figura 30 Vista do aterro e unidades habitacionais construídas em Novos Alagados.
- Figura 31 Incidência de palafitas sobre o Manguezal São Bartolomeu.
- Figura 32 Palafitas erradicadas no Manguezal São Bartolomeu.
- Figura 33 Limites das obras de saneamento do Programa Ribeira Azul em Novos Alagados, em 2003.
- Figura 34 Resultado das primeiras intervenções do Programa Ribeira Azul em Novos Alagados, em 2003.
- Figura 35 Identificação das áreas de aterro em Alagados.
- Figura 36 Aterros em Alagados (1984).
- Figura 37 Situação de Alagados em 1998, com destaque para o manguezal da Ilha do Rato e para os cursos d'água existentes.
- Figura 38 Resultado das intervenções do Programa Ribeira Azul em Alagados, com destaque para a manutenção do mangue na Ilha do Rato e canalizações de cursos d'água (2006).
- Figura 39 Curso d'água degradado em Alagados, antes das obras físicas.
- Figura 40 Canalização de curso d'água em Alagados, durante as obras físicas.

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS, QUADROS E ANEXOS

GRÁFICOS

- Gráfico 1 Municípios por faixa de população, segundo a ocorrência de algum tipo de informalidade urbana (favela, loteamento clandestino e/ou irregular).

TABELAS

- Tabela 1 Taxas de crescimento populacional da RIDE nas últimas décadas.

QUADROS

- Quadro 1 Caracterização das estratégias de intervenção adotadas nos projetos do HBB inseridos em APP à margem de corpos d'água.
- Quadro 2 Principais implicações da ocupação e retirada de vegetação das margens de cursos d'água.
- Quadro 3 Desempenho das tipologias de cobertura do solo frente às funções ambientais das margens.
- Quadro 4 Variáveis, indicadores e categorização analítica da dimensão econômico-fundiária.
- Quadro 5 Variáveis, indicadores e categorização analítica da dimensão político-ideológica.
- Quadro 6 Variáveis, indicadores e categorização analítica da dimensão socioambiental.
- Quadro 7 Identificação dos projetos do HBB analisados a partir das estratégias de intervenção adotadas nos projetos inseridos em APP à margem de corpos d'água.
- Quadro 8 Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto SQ 19.
- Quadro 9 Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto Coroa do Meio.
- Quadro 10 Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto Alagados.
- Quadro 11 Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

Quadro 12 Matriz político-ideológica dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

Quadro 13 Matriz socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

ANEXOS

Anexo 1 Projetos contratados do HBB inseridos em APP à margem de corpos d'água, por estratégia de intervenção.

Anexo 2 Termo de Ajustamento de Conduta em Aracaju.

Anexo 3 Matriz analítica dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

LISTA DE SIGLAS

ADEMA	Administração Estadual de Meio Ambiente
AMESA	Alagados Melhoramentos S.A.
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
APSE	Área de Proteção Socioeconômica
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BME	Banco Multidimensional de Estatísticas
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPRAM	Conselho Estadual de Proteção Ambiental
COHAB	Companhia de Habitação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CRA	Centro de Recursos Ambientais
DI	Desenvolvimento Institucional de Municípios
DF	Distrito Federal
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
HBB	Habitar Brasil BID
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
LP	Licença Ambiental Prévia
MAE	Ministério de Assuntos Exteriores da Itália
MINTER	Ministério do Interior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PFL	Partido da Frente Liberal
PND	Plano de Desenvolvimento Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Processo de Substituição de Importações
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEMA	Secretaria Nacional do Meio Ambiente
SEMARH	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SM	Salários Mínimos
SQ	Super Quadra
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEE	Unidade Executora Estadual
UEM	Unidade Executora Municipal
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

INTRODUÇÃO

ASPECTOS GERAIS

Com a maioria da população residindo em áreas urbanas, o território brasileiro é marcado por desigualdades econômicas, sociais e espaciais, que se manifestam em diversas escalas e, particularmente, no nível intra-urbano. O fenômeno migratório, intensificado a partir da década de 60 do século passado, bem como o processo de produção do espaço intra-urbano, submetido a interesses especulativos do capital imobiliário, acarretaram sérias implicações às cidades. A proliferação de assentamentos precários urbanos é uma dessas implicações e a ocupação progressiva de Áreas de Preservação Permanente – APPs, em especial, à margem dos corpos d'água, consolida-se hoje como parte de um complexo problema habitacional que traz sérios impactos ambientais. Sob a ótica da política habitacional urbana, verifica-se a elevada incidência do problema nas cidades brasileiras em contraposição à insuficiência de resposta dada pelo poder público no seu enfrentamento. As respostas existentes não parecem basear-se em critérios fixos ou em uma mesma interpretação da legislação ambiental, já que ora privilegiam os aspectos sociais, ora os naturais, ressaltando o distanciamento ainda existente entre as políticas ditas “urbanas” e as ditas “ambientais”.

Essa pesquisa pretende discutir em que medida intervenções implementadas por meio de programas habitacionais federais têm conseguido garantir soluções urbanísticas e ambientais integradas. A decisão pela regularização fundiária, com a permanência das famílias ou, inversamente, a manutenção das APPs, com o reassentamento ou relocação das famílias, tem se dado em meio a evidentes tensões entre a legitimação do direito à moradia e o fortalecimento do paradigma ambiental enquanto tema político. Nessa investigação, uma hipótese seria que a tomada de decisão ultrapassa os limites impostos pelas normas ou legislação incidente sobre a temática. Vincula-se à existência de uma arena territorial onde parecem atuar diferentes dimensões que a influenciam, como a político-ideológica, a econômico-fundiária e a socioambiental. Como partes da pesquisa empírica, são analisados projetos do programa federal de urbanização de favelas Habitar Brasil BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) nos últimos anos.

A problemática da proliferação de assentamentos precários urbanos e a sua vinculação às ações do governo central das décadas de 60 a 80 são temas amplamente difundidos na literatura urbanística brasileira. Segundo a aceção dos estudos

urbanísticos, se por um lado as ações zelavam pelo cumprimento das normas urbanísticas e ambientais incidentes no período, que impediam qualquer utilização das áreas ambientalmente frágeis inclusive para fins habitacionais, por outro lado reforçaram, ainda que de forma indireta, a ocupação dessas mesmas áreas por população de baixa renda. As ações governamentais se caracterizaram muitas vezes pelas políticas de remoção da população de favelas, provocando a expansão das periferias urbanas, muito embora, em regra, os assentamentos periféricos não tivessem sido dotados de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos que minimizassem a dependência econômica em relação ao centro ou centralidades urbanas. Uma justificativa para isso seria que as ações do governo central encontraram respaldo na ideologia do planejamento racionalista e em sua ênfase tecnocrática. O ônus atribuído às comunidades periféricas decorrente das grandes distâncias em relação ao centro, das dificuldades de acesso, bem como dos custos com os grandes deslocamentos não era comumente considerado nas intervenções oriundas desse paradigma de planejamento. Dessa forma, expandiu-se a ocupação precária e informal das áreas ambientalmente protegidas nos centros urbanos e áreas adjacentes, em virtude da sua proximidade aos postos de emprego e serviços e da especulação dos imóveis das áreas centrais, que acabou por torná-los inacessíveis à população de menor renda.

Em contraposição a essa racionalidade instrumental, nas décadas de 80 e 90 os planejadores passaram a incorporar uma preocupação urbanística sistêmica e a inclusão de novas vertentes em seu discurso. A primeira delas foi a vertente ambiental e a difusão ideológica de um desenvolvimento urbano pautado em princípios de sustentabilidade, fortalecida pela institucionalização e politização do ambiente no Brasil. A segunda foi a vertente empresarial e a difusão ideológica de um planejamento urbano comumente chamado de “estratégico”. E a terceira foi a vertente da participação popular nos processos de planejamento e desenvolvimento urbanos. Muito embora as duas primeiras vertentes mencionadas tenham sido adotadas como estratégia de planejamento em várias cidades brasileiras nos anos 90, e continuem presentes nos dias de hoje, há que se considerar o alto grau de difusão e adoção, pelas administrações públicas, da terceira vertente, o planejamento participativo, que surgiu no Brasil com o ideário do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e foi fortalecido com o advento da Constituição Federal de 1988, culminando com a promulgação do Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257 de 2001. A participação popular em processos

decisórios é tema tratado e defendido por diversos autores na atualidade, como Abers (1998), Pozzobon (1996) e Souza (2000).

Ao lado do crescimento de uma preocupação ambiental, vivencia-se nos anos recentes a legitimação da permanência da população em seu local de moradia, em meio ao protagonismo do planejamento urbano participativo. Esse novo modelo de planejamento foi respaldado inclusive pelas agências multilaterais de fomento, que passaram a incluir a participação popular na implementação de programas de fixação de comunidades com a urbanização de favelas. Tendo sido adotada como uma importante frente de ação da política habitacional atual, a urbanização de favelas e de demais assentamentos precários visa consolidar uma ocupação existente, mas dotando-a de melhorias urbanísticas. Os casos de urbanização de favelas são comuns quando a dimensão do problema inviabiliza as possibilidades de remoção, seja em função dos altos custos econômicos comumente advindos, dos altos custos sociais que uma remoção comumente incorpora ou do não enfrentamento, pelas administrações públicas, dos processos especulativos incidentes sobre o preço da terra urbana, que muitas vezes contrariam o interesse social.

Ante o fortalecimento do paradigma da participação popular no planejamento urbano, de um lado, e a emergência do meio ambiente enquanto tema político, de outro, as tensões e conflitos na implementação das políticas e programas habitacionais federais foram acirrados em função de ambos os temas estarem legitimados pelo Estado: por um lado, em vários casos, tem-se a legalização da permanência da população em seu local de moradia, ainda que assentada sobre APP e, por outro, a imposição de instrumentos legais que determinam da manutenção de um meio ambiente equilibrado e protegido, ainda que em área urbana. Essas tensões historicamente constituídas influenciaram, no âmbito específico desta pesquisa, as distintas estratégias de intervenção adotadas nos projetos contratados pelo Programa Habitar Brasil BID – HBB.

O Programa HBB, criado em 1999, é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e por recursos da União. Tem como público-alvo famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, residentes em assentamentos precários urbanos. O HBB é composto por dois subprogramas, o Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios - DI e o Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS. Em tese, o Subprograma DI tem como objetivo geral aprimorar a capacidade institucional de prefeituras municipais ou governos de estados para atuar na melhoria

das condições habitacionais, prioritariamente das famílias de baixa renda. Por sua vez, o objetivo específico do Subprograma UAS é implantar projetos integrados de urbanização, que compreendam ações de regularização fundiária, implantação de infraestrutura urbana e recuperação ambiental, em meio à “efetiva participação popular” (Habitar Brasil - Regulamento Operacional, 2004, p.10).

A partir de uma análise pormenorizada dos projetos urbanísticos e ambientais contratados pelo HBB, Freire (2005, p. 3) apontou que, de 112 projetos existentes, 64 estavam inseridos em APP às margens de cursos d’água, podendo conter na poligonal rios, córregos, lagoas e nascentes. Verificou ainda, no âmbito das 64 experiências, a existência de uma pluralidade de estratégias urbanísticas e ambientais referentes ao tratamento dado à APP. Em uma ponta estão ações que privilegiam os aspectos ambientais, com a recuperação e preservação total do quadro natural de acordo com legislação ambiental vigente à época da contratação dos projetos (e aí se incluem casos de reassentamento ou relocação da comunidade). Em outra, estão as ações que enfatizam os aspectos sociais, com a descaracterização e supressão praticamente total do quadro natural (e aí se incluem casos de legitimação da permanência das famílias, com a legalização dos imóveis) (**Anexo 1**). Nesses últimos casos, tem se verificado a tentativa de relativizar a atuação dos dispositivos legais referentes às APPs existentes à época de contratação dos projetos (**Quadro 1**).

Quadro 1 – Caracterização das estratégias de intervenção adotadas nos projetos do HBB inseridos em APP à margem de corpos d’água.

	Estratégia de intervenção	Caracterização	Número de projetos por estratégia
ESTRATÉGIA 1	APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	As Áreas de Preservação Permanente permaneceram com a vegetação do bioma local ou esta foi recuperada e protegida. Foi vetada a ocupação pela população. Aqui se incluem os casos em que houve remoção total ou parcial da população moradora em detrimento da manutenção da APP.	13 projetos
ESTRATÉGIA 2	APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	As Áreas de Preservação Permanente permaneceram com a vegetação do bioma local ou esta foi recuperada e protegida. Foi vetada a ocupação pela população. Entretanto, as larguras das faixas de preservação estabelecidas no Código Florestal – Lei 4771/65 não foram respeitadas, sendo, em alguns trechos, suprimidas em função da implantação de equipamentos comunitários ou áreas de lazer.	14 projetos

ESTRATÉGIA 3	APP transformada, mas com preservação do espaço livre de edificações	As Áreas de Preservação Permanente foram destinadas a parques públicos, praças ou jardins, com calçadões e com projeto paisagístico que manteve as espécies vegetais típicas do local. Não houve implantação de edificação sobre a APP.	13 projetos
ESTRATÉGIA 4	APP transformada, com implantação de edificações	Trechos das Áreas de Preservação Permanente foram destinados à implantação de equipamentos comunitários edificados, assim como manutenção e/ou provisão de unidades habitacionais. Nesta estratégia incluem-se casos de permanência da população em seu local de moradia, em detrimento da manutenção da APP.	10 projetos
ESTRATÉGIA 5	APP totalmente descaracterizada / suprimida	As Áreas de Preservação Permanente foram descaracterizadas/suprimidas por obras no corpo hídrico, em geral canalizações abertas ou fechadas. As APPs foram destinadas à implantação de equipamentos comunitários edificados, assim como provisão de unidades habitacionais. A estratégia privilegia a ocupação da APP por população, em detrimento de manutenção de áreas preservadas.	14 projetos

Fonte: Freire (2005), adaptado pela autora.

O que Freire (2005) aponta em sua análise trouxe à tona algumas questões problematizadoras: em primeiro lugar, a diretriz da agência multilateral de fomento – BID – de desencorajar as práticas de reassentamento ou relocação não foi suficiente para definir a estratégia de intervenção adotada de forma predominante. Haveria por trás dessa diretriz a busca de respaldar o papel doutrinário da instituição no âmbito das políticas urbanas. Tal papel se baseia num amplo projeto do BID que associa desenvolvimento urbano a crescimento econômico. Os problemas ambientais decorrentes do processo de urbanização seriam considerados, pela agência multilateral, apenas como efeitos negativos desse processo, que poderiam ser controlados. A consequência de uma dominância dessa diretriz seria promover ações que enfatizassem os aspectos sociais, com pouca atenção ao quadro natural. No entanto, em termos práticos, a maior ênfase nos aspectos sociais e a minimização dos ambientais não ocorreram na totalidade dos casos. Em segundo lugar, os diferentes níveis hierárquicos de licenciamento ambiental (municipal, estadual ou federal) existentes hoje no Brasil, que poderiam explicar a pluralidade das estratégias de intervenção, supondo-se sua definição fora do âmbito do BID, não foram aplicados, visto que, nos 64 projetos mencionados, houve a predominância do licenciamento estadual (FREIRE, 2005, p. 4).

A pluralidade de estratégias urbanísticas e ambientais no tratamento dado às APP indica que a ênfase em aspectos sociais ou naturais ultrapassa as diretrizes contidas nos instrumentos normativos ou manuais específicos do Programa ou a legislação urbanística e ambiental federal em vigor à época da contratação dos projetos. Em análise superficial, poder-se-ia argumentar que a estratégia adotada seria consequência da disponibilidade de estoque de terrenos para reassentamento ou relocação das famílias moradoras. Nesse caso, a disponibilidade de lotes estaria atrelada à decisão de manutenção das APPs e, em sentido inverso, a escassez de lotes destinados à relocação implicaria na decisão de regularização fundiária em favor da permanência das famílias.

Considerando o argumento mencionado como insuficiente para explicar a pluralidade de estratégias de intervenção adotadas, essa pesquisa aceita a premissa que as estratégias projetuais são resultados de processos decisórios, que não são determinados por fatores unidimensionais, mas atrelados a outros processos, muito provavelmente não-evidentes e de diversas naturezas, que influenciam a tomada de decisão em cada projeto ou localidade específica. Uma breve aproximação ao problema considera ainda que tais processos estão muitas vezes vinculados a dimensões econômico-fundiárias, político-ideológicas e socioambientais. Para tanto, entende-se que os processos decisórios são parte integrante de um processo mais amplo, a gestão do território, que é definida por Becker (1991, p. 178) como a “prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações”. As decisões, por sua vez, podem estar atreladas a processos econômicos vinculados à composição do preço da terra urbana, objeto de comercialização de países capitalistas como o Brasil, por exemplo. Nos termos de Villaça (2001, p. 72), o valor da terra é medido não apenas pelo valor da estrutura produzida (redes de infra-estrutura, edifícios, sistema viário, praças etc), mas também pelo valor da aglomeração, dado pela localização dessa estrutura.

Mas as decisões podem estar também associadas a processos ideológicos, relacionados às manifestações simbólicas, como leis, discursos e ações projetuais, dispostas a serviço do poder (THOMPSON, 2002, p. 78-79). Esse poder pode ser proveniente tanto do Estado, de seus órgãos públicos e de suas unidades administrativas, quanto das classes hegemônicas ou grupos capazes de exercer pressões sobre o processo decisório, como são os grupos vinculados ao mercado imobiliário, os grupos socialmente organizados ou grupos ambientalistas.

Há também que se considerar que os processos decisórios podem estar vinculados às condições socioambientais, muitas vezes relacionadas aos riscos ambientais e civis, bem como ao valor paisagístico específico do assentamento em cada localidade. Essa apropriação social do meio ambiente, porém, dá-se de forma diferenciada no mundo atual e se sujeita às visões de mundo e ideologias das sociedades (CÉSAR, 2003, p. 23). Nos casos em estudo, vários processos parecem estar combinados e resultaram em distintas estratégias de intervenção. Essas diferenças manifestam-se de forma particularmente clara nos projetos SQ 19 em Cidade Ocidental/GO, Coroa do Meio em Aracaju/SE e Alagados em Salvador/BA, escolhidos com base nos diferentes tratamentos dado à APP apontados por Freire (2005) no **Quadro 1** (p. 4). Enquanto o primeiro foi mais atento ao quadro natural, no segundo o processo resultou numa estratégia mediada entre aspectos naturais e sociais, e o terceiro foi mais atento ao quadro social.

Tendo em vista a problemática abordada, essa pesquisa objetiva, em termos gerais, discutir em que medida intervenções implementadas por meio de programas habitacionais federais têm conseguido garantir soluções urbanísticas e ambientais integradas. Em termos específicos, objetiva compreender que processos preponderaram na tomada de decisão sobre a legalização ou não da situação fundiária das famílias moradoras em APPs urbanas em projetos do Programa HBB, considerando que esses processos são multidimensionais e permeados por tensões atualmente existentes entre as temáticas urbanística e ambiental.

Para atingir esses objetivos, a pesquisa buscou responder as seguintes questões de pesquisa¹: (i) Como, historicamente, foram construídas as tensões entre os temas urbano e ambiental atualmente existentes na implementação das políticas habitacionais no Brasil? (ii) Como se articularam os processos decisórios dos quais resultou a preponderância dos aspectos sociais em detrimento dos ambientais, ou vice-versa, à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental nos projetos selecionados do Programa Habitar Brasil BID?

As questões de pesquisa subsidiam a organização da dissertação e de seus capítulos. A primeira questão trata de um assunto mais geral e se refere a uma escala espacial nacional e a uma periodização histórica. A segunda refere-se ao foco da pesquisa, e diz respeito a áreas que são objeto de programas específicos na escala

¹ QUIVY e CAMPENHOUDT (1992).

local, nas quais são analisadas diferentes dimensões consideradas explicativas dos resultados encontrados.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa parte do princípio metodológico de que uma tomada de decisão é resultado da inter-relação de processos multidimensionais, que tendem a produzir na prática distintas soluções projetuais ou estratégias de intervenção. Assim sendo, as temáticas discutidas nos aspectos teóricos dessa pesquisa vêm subsidiar a formatação de um modelo analítico multidimensional, feito com base nas três dimensões mencionadas: (i) a dimensão político-ideológica, (ii) a dimensão econômico-fundiária e (iii) a dimensão socioambiental, desdobradas em variáveis e, a partir das quais foram estabelecidos indicadores que orientarão a análise de cada projeto. Da aplicação desse modelo resultará uma matriz, utilizada como mecanismo de linguagem para, de um lado, sintetizar as análises individuais dos projetos considerando cada dimensão mencionada e, de outro, permitir análises comparativas entre os projetos.

A pesquisa foi dotada de uma abordagem qualitativa, de um caráter exploratório e as informações foram obtidas por meio de diferentes instrumentos, aplicados em função das questões de pesquisa formuladas. Para responder a primeira questão, que tratou das tensões entre os temas urbano e ambiental na implementação das políticas habitacionais no Brasil, foram realizadas pesquisas bibliográficas com ênfase na análise de três períodos distintos. Esses períodos foram marcados por diferentes modelos de planejamento, considerados chave na compreensão das diferenças nos resultados apresentados: (1) o período referente à preponderância do planejamento racionalista; (2) o período referente à construção das bases para a implementação do planejamento participativo e a concomitante institucionalização do ambientalismo; e (3), o período atual, marcado pelo protagonismo do planejamento participativo, de um lado, e pelo fortalecimento do paradigma ambiental enquanto tema político, de outro.

Para responder a segunda questão de pesquisa, que trata dos processos decisórios dos quais resulta a preponderância dos aspectos sociais ou dos ambientais, foram necessárias, além de pesquisa bibliográfica, a observação direta, entrevistas informais com tomadores de decisão e pesquisa documental, que envolveu a análise de

projetos contratados² e das leis locais incidentes sobre a temática urbanística e sua interface com o meio ambiente, como planos diretores, leis urbanísticas e leis orgânicas vigentes à época de contratação dos projetos. Além disso, foi exigida a formatação da matriz, com vistas a subsidiar posteriores inferências. Cabe ressaltar que as dimensões, variáveis e indicadores escolhidos possivelmente não esgotam a questão referente a um processo decisório, principalmente quando este processo recai, em última instância, em uma decisão ou aval político. Entretanto, possibilitam a ampliação do olhar frente à tomada de decisão, que se acredita estar longe de ser uma resposta apenas tecnocrática ou unidimensional, mas intrinsecamente relacionada à gestão do território e à complexidade de ações envolvidas nesse processo.

Considerando o tema maior aqui trabalhado, a proliferação de assentamentos precários sobre APPs como parte de um problema habitacional urbano, o foco da pesquisa bibliográfica recai no período que vai desde a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH, na década de 60, até o presente ano (2007). Para a pesquisa empírica foram selecionados três projetos contratados pelo Programa Habitar Brasil BID, objeto de estudos de exemplo. A pesquisa empírica vai desde a criação do Programa, em 1999, que tinha como órgão gestor a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (antiga SEDU), até o presente ano (2007), período atual de implementação dos projetos, que têm como órgão gestor o atual Ministério das Cidades.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos: tem-se no primeiro capítulo a fundamentação teórica, onde há a abordagem de temas vinculados às dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental, que subsidiaram a formatação do modelo analítico. No segundo capítulo tem-se a caracterização e análise dos três períodos-chave do processo de desenvolvimento urbano do país com vistas à compreensão de como se construíram as atuais tensões existentes entre as temáticas urbanística e ambiental. No terceiro capítulo buscou-se contextualizar os três estudos de exemplo do Programa, com ênfase nos contextos econômico-fundiários, político-ideológicos e socioambientais, que podem ter influenciado a decisão de regularização fundiária ou manutenção das Áreas de Preservação Permanente e a análise dos papéis de cada dimensão no processo decisório.

² Os projetos analisados no âmbito do Programa Habitar Brasil BID foram: os Planos Estratégicos Municipais para Assentamentos Subnormais (parte integrante do Subprograma DI); Diagnósticos Integrados (parte integrante da primeira fase do Subprograma UAS); Projetos Integrados de Infra-Estrutura, Urbanístico e de Arquitetura, Social e Ambiental dos assentamentos escolhidos como estudos de exemplo (partes integrantes da segunda fase do Subprograma UAS).

CAPÍTULO 1.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta os aspectos teóricos e as bases analíticas que nortearão esta investigação. A abordagem da problemática da ocupação precária sobre APP será feita a partir da visão de três dimensões: a dimensão econômico–fundiária, a dimensão político-ideológica e a dimensão socioambiental. As temáticas trabalhadas nos aspectos teóricos orientarão a formatação do modelo analítico.

1.1 ASPECTOS TEÓRICOS

1.1.1 A PROBLEMÁTICA À LUZ DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA

A composição do valor da terra urbana

A compreensão dos fenômenos que levam parcelas da população, em especial de baixa renda, a ocupar informalmente as Áreas de Preservação Permanente nas cidades brasileiras exige a consideração prévia dos processos econômicos que levam à valorização da terra urbana. Para tanto, parte-se do princípio que a terra urbana, longe de ser um dom gratuito da natureza, é um bem socialmente produzido (VILLAÇA, 2001, p. 70). Diferentemente do conceito de solo, considerado matéria-prima na acepção fundiária antiga, o conceito de terra urbana ganha maior precisão quando associado ao conceito de espaço urbano e ao seu processo de produção. Sobre este assunto, desde a década de 70 Lefebvre já apontava:

A mobilização do espaço para permitir sua produção tem exigências severas. Ela começa – é sabido – pelo solo, que, de início, precisa ser arrancado da propriedade do tipo tradicional, da estabilidade, da transmissão patrimonial – não sem dificuldades e concessões ao proprietário (as rendas fundiárias). A mobilização se estende a seguir ao espaço, subsolo e volumes acima do solo. O espaço inteiro deve receber *valor de troca* [grifo no original]. Ora, a troca implica intercambialidade. A intercambialidade de um bem faz dele uma mercadoria, análoga a uma quantidade de açúcar ou de carvão; ela exige que o bem seja comparável a outros bens e mesmo a todos os bens do mesmo gênero. O ‘mundo da mercadoria’ com seus traços se estende às coisas e bens produzidos no espaço e, de suas circulações e fluxos, ao espaço inteiro que toma assim a realidade autônoma (na aparência) da coisa, do dinheiro (*Apud* Villaça, 2001, p. 71).

O valor de troca do espaço urbano a que se refere Lefebvre (*Apud* Villaça, 2001) e a atribuição desse espaço a uma mercadoria são também temas discutidos por Villaça

(2001). Tencionando responder como é construído esse valor de mercado, o autor constrói argumentos defensáveis que mostram o espaço urbano como um bem produzido pelo trabalho despendido “na produção de algo socialmente útil” (VILLAÇA, 2001, p. 72). E, agregando a utilidade como característica primordial do valor do espaço urbano, verifica-se que este é medido não apenas pelo valor da estrutura produzida (redes de infra-estrutura, edifícios, sistema viário, praças etc), mas também pelo valor da aglomeração, dado pela localização dessa estrutura (VILLAÇA, 2001, p. 72). Ao se adotar a premissa de que a terra urbana é parte integrante e indissociável do espaço das cidades, vê-se que ela também é subordinada ao modo de composição do valor econômico desse espaço produzido (**Figura 1**).



Figura 1: Modelo básico de composição de valor do espaço urbano. Fonte: VILLAÇA (2001, p. 72), adaptado pela autora.

Muito embora Villaça (*ibidem*) não o inclua explicitamente em sua análise, o nível de atratividade paisagística que o sítio natural pode oferecer também agrega valor de localização à terra urbana. Nas capitais litorâneas brasileiras, em especial, o potencial paisagístico das orlas marítimas é comumente fator de atratividade da ocupação por população de média e alta rendas, e também por setores empresariais voltados para a exploração da atividade turística. Essa ocupação, em muitos casos, dá-se previamente ou de forma concomitante às melhorias estruturais do espaço. Dessa forma, tanto o potencial paisagístico do sítio quanto o potencial de ocupação do espaço (ou até mesmo a previsão dessa ocupação) agregam valor à terra e elevam seu preço, muitas vezes ampliado pelos investimentos públicos em urbanização. Nesse caso, a paisagem também pode ser um elemento condicionado às leis de mercado, compondo o valor da terra urbana.

Uma outra variável que compõe o valor de localização da terra urbana é a distância que esta terra se encontra em relação ao centro urbano. Esta variável está intrinsecamente relacionada ao tempo e aos custos de deslocamento. Lefebvre, a respeito deste tema, é enfático ao afirmar que, “o adquirente de espaço não compra apenas um volume habitável, permutável com outros. O adquirente é detentor de uma distância, aquela que interliga sua habitação a lugares, os centros de comércio, de

trabalho, de lazer, de cultura, de decisão. Aqui o tempo entra novamente em cena” (Apud VILLAÇA, 2001, p. 73).

Mas não somente a paisagem ou a distância são elementos constitutivos do valor da localização: as condições de acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano também podem agregar ou não valor à terra. Essa acessibilidade, aponta Villaça (2001), revela a quantidade de trabalho socialmente necessário despendido em sua produção. Nas cidades, os terrenos mais centrais são produzidos mediante intenso trabalho social que lhe confere alto valor de uso. Por outro lado, os terrenos periféricos possuem menor quantidade de trabalho social a ele incorporado. Isso faz com que o preço da terra urbana central seja elevado em detrimento do preço das áreas periféricas (VILLAÇA, 2001, p. 74). (Figura 2).



Figura 2: Modelo de composição de valor do espaço urbano e identificação de variáveis que podem compor o valor da localização. Fonte: Villaça (2001, p. 72), adaptado pela autora.

Sobre este aspecto, Villaça complementa:

A ocupação de localizações sem pagar por elas – as chamadas ‘invasões’ – tem eventualmente facilitado às classes populares um pouco do usufruto das vantagens do privilegiado espaço produzido pela alta renda. Um pouco apenas, pois na verdade há um preço a ser pago pelas vantagens desse espaço, um preço que tais classes não podem pagar. Elas não podem usufruir as vantagens do sistema viário, cada vez mais produzido para o automóvel, o comércio e os serviços. Usufruem principalmente a proximidade ao subemprego (VILLAÇA, 2001, p. 225).

O que Villaça aponta na citação apresentada faz emergir uma importante reflexão: quando se aborda os aspectos configuracionais do espaço intra-urbano brasileiro no tocante à relação centro–periferia, deve-se considerar que a ocupação periférica por população de baixa renda agrega o ônus das grandes distâncias e das condições precárias de acessibilidade em relação ao centro urbano. Esse ônus, de antemão, exigiria um eficiente sistema de transporte público para ser minimizado – o que não é o caso na maior parte das cidades brasileiras. Dessa forma a lógica da relação centro-periferia nessas cidades é perversa quando comparada à lógica americana, que tem as periferias (subúrbios) ocupadas pelas classes sociais detentoras

de um maior poder de consumo, inclusive de meios de locomoção individual, que criam condições de acessibilidade favoráveis, mesmo em meio a grandes distâncias em relação ao centro. Isso mostra o quão complexa é a questão da ocupação, por população de baixa renda, das Áreas de Preservação Permanente nos núcleos urbanos brasileiros.

A produção do espaço das cidades obedece, de fato, a um padrão socioespacial excludente, pois está relacionada, em regra, com exorbitantes valores da terra nas áreas centrais e, nas áreas periféricas, com grandes distâncias, acessibilidade precária, custos de deslocamento e, em última instância, com sistemas de transporte público ineficientes. Pode-se compreender, dessa forma, o argumento das políticas atuais com foco no urbanismo social, que tendem a priorizar ações de democratização do acesso à terra bem localizada, dentre as quais se incluem as políticas de regularização fundiária em áreas urbanas.

A propriedade da terra urbana e a promoção do acesso à terra

Se à terra urbana é agregado um valor econômico proveniente das estruturas implantadas e do fator localização, como explica Villaça (2001) em menção anterior, pode-se inferir que, nos países capitalistas, a aquisição da propriedade da terra é fator propulsor da inserção do indivíduo no atual sistema econômico. Não raro, o lote urbano, as estruturas e as benfeitorias nele implantadas são comumente itens de investimento de capital, dada a sua valorização econômica sempre crescente. Nesse sentido é comum que nos países capitalistas (principalmente nos subdesenvolvidos) a produção e o consumo da terra urbana sigam um modelo do qual participem alguns atores, como são os empreiteiros, especuladores imobiliários e agentes rentistas do mercado de aluguéis - voltados para a produção da terra; as classes de alto e baixo poder aquisitivo e detentores de capital industrial e comercial - voltados para o consumo da terra; e, o Estado – voltado para a mediação dessa relação, com o controle dos usos da terra urbana por meio de legislação e fiscalização (CINTRA, 1988, p. 42-43).

Nos países desenvolvidos, em particular, a configuração das cidades ao longo do século XX teve como característica principal, segundo Abramo, a promoção ampla do acesso à terra via a oferta de financiamento à moradia. A modificação do perfil da estrutura fundiária urbana nesses países deu-se mediante a difusão do título de propriedade, que reduziu de forma significativa a atividade vinculada ao mercado de aluguéis e a concentração fundiária urbana (ABRAMO, 2002, p. 181). Nos países latino-

americanos, entretanto, o regime de acumulação fordista³, difundido inicialmente pelo modelo de substituição de importações em meados do século XX, produziu uma estrutura socioespacial urbana peculiar. Autores como Maricato (1996), Boyer (1988), Cidade (1999), Abramo (2002) ou Smolka (2002) afirmam que o “fordismo periférico” nos países latino-americanos acentuou as desigualdades espaciais regionais e provocou, na escala intra-urbana, a exclusão socioespacial de grande parcela da população, em virtude das restrições ao mercado de consumo impostas a essa parcela.

Nas últimas décadas, com vistas a minimizar os efeitos da acumulação fordista periférica sobre o território, os países latino-americanos têm investido em políticas de promoção de acesso à terra urbana pelas populações de baixa renda, seja por meio da intermediação do Estado, mediante a implantação de políticas de produção de lotes urbanizados, de urbanização de favelas ou de regularização fundiária, seja por meio da descentralização das políticas públicas ao nível local, que passaram a investir em novos instrumentos de política fundiária. No Peru, o reconhecimento do direito pleno de propriedade da população de baixa renda foi adotado como política de larga escala, com enfoque majoritariamente econômico, tal como proposto pelo economista peruano Hernando de Soto. Esse reconhecimento serviria como alavanca de garantias para a concessão de créditos para financiamento habitacional, justificado na medida em que a inclusão econômica, num primeiro momento, promoveria posterior inclusão social.

Muito embora não se tenha avaliações precisas dos resultados das políticas de regularização fundiária de interesse social promovidas em larga escala nos países latino-americanos, ela vem sendo adotada no Brasil atual em caráter de ineditismo. A adoção do enfoque econômico da política fundiária latino-americana veio acompanhada, no Brasil, da ideologia inicialmente vigente do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que preconizava a restrição do direito de propriedade. Somada a essa ideologia, a segurança da posse foi o discurso que orientou a estratégia política de se legitimar a permanência da população de baixa renda em seu local de moradia. Essa política teve como um de seus objetivos fortalecer a ação do poder público local e de instituições aptas à execução das ações de regularização fundiária no enfrentamento da problemática da informalidade do uso e ocupação da terra urbana, mantendo um olhar

³ De acordo com Cidade (1999, p. 4), o fordismo, para Aglietta, “está associado a grandes transformações nas condições de vida da classe trabalhadora, com o aumento do nível de consumo e a disseminação das negociações coletivas de trabalho. Segundo o autor, o fordismo marca um novo estágio no desenvolvimento do capitalismo, após a fase concorrencial, para consolidar a fase monopolista. O fordismo é característico do regime de acumulação intensiva, no qual vigora o princípio da articulação entre o processo de produção e o modo de consumo. A produção em massa torna-se o motor da universalização do trabalho assalariado”.

direcionado às camadas de menor poder aquisitivo. Seus pressupostos decorreram do princípio de que ao Estado nacional caberia apoiar as ações municipais e estaduais, assim como iniciativas da própria sociedade organizada para este fim. Vê-se então que a dimensão político-ideológica estatal assume papel relevante na legitimação ou não dos processos econômicos ligados à produção e consumo da terra urbana.

1.1.2 A PROBLEMÁTICA À LUZ DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

Ideologia, Estado e gestão do território

Como se observou, é bastante difundido o papel da esfera econômica no delineamento de processos sociais amplos. Não se pode negar, no entanto, que em toda a história as definições acerca do processo de planejamento urbano, das políticas e programas públicos dele decorrentes e até mesmo da estratégia projetual no nível técnico mais estrito estão vinculadas às ideologias dos tomadores de decisão e aos interesses dos grupos de pressão. De concepção controversa e permeada por inúmeras interpretações, evoluções e involuções ao longo do tempo, a ideologia é tema trabalhado e defendido por Thompson (2002) que, ao propor uma nova construção do conceito, inclui em seu bojo uma perspectiva crítica.

Historicamente o conceito surgiu pela primeira vez em 1796, na França, adotado por Destutt de Tracy, estudioso francês de origem nobre, que genericamente definiu ideologia como “a ciência interessada na análise sistemática das idéias e sensações” (THOMPSON, 2002, p. 44). Entretanto, foi com o marxismo que o termo se difundiu e, ao mesmo tempo, ganhou um sentido negativo e controverso, desmitificado, em grande parte, por Thompson posteriormente.

Do que foi preconizado por Marx em relação ao conceito ressalta-se que, a cada época, as idéias das classes dominantes seriam as idéias dominantes ou, em outras palavras, a classe que detinha o poder econômico acabava por deter também o poder intelectual. A ideologia, para Marx, estaria sempre a serviço da classe dominante e, por esse mesmo motivo, corresponderia a uma forma de consciência parcial, destinada a beneficiar interesses particulares e mantenedores do *status quo*, tornando a ideologia passível, portanto, de ser “desmascarada” pela ciência. (THOMPSON, 2002, p.55 e 62). Ao submeter o processo ideológico ao crivo científico, Marx o caracterizaria como um fenômeno distante da verdade ou, em última instância, ilusório. Essa perspectiva crítica da ideologia, tal como proposta por Marx, submete o leitor a uma reflexão acerca das

relações de dominação nas quais a sociedade se insere. É essa reflexão que Thompson aproveita do discurso marxista.

Diferentemente da visão de Marx, Lênin, Lukács e Mannheim vêem a ideologia como o conjunto de idéias que expressam e promovem os interesses não apenas da classe social dominante, mas de todas as classes engajadas na concretização de seus interesses (THOMPSON, 2002, p.64). Incluem-se aí intelectuais, entidades de classe e movimentos sociais. Apresentam uma formulação mais ampla do conceito, afastando a unilateralidade presente no discurso de Marx. É essa reflexão absorvida por essa pesquisa.

A construção do conceito por Thompson (2002, p.72-73), por sua vez, perpassa o formulado por Marx, Lênin, Lukács e Karl Mannheim ao definir ideologia como a maneira como o sentido é mobilizado por formas simbólicas, servindo para estabelecer e sustentar relações de poder ou dominação, por meio de processos socialmente estruturados. Essas formas simbólicas podem ser manifestadas pelo discurso, pela escrita ou por imagens. A legitimação das formas simbólicas é, segundo Max Weber, uma forma de operar a ideologia e uma das afirmações de sua legitimação é a racionalidade ou a legalidade das regras (*Apud* THOMPSON, 2002, p. 82).

Considerando que as leis ou a legalidade das regras são instrumentos típicos de Estado, poder-se-ia afirmar, em simplista analogia, que a produção e difusão da ideologia também seriam atribuições do Estado e de seus “aparelhos ideológicos”, como são os órgãos públicos (THOMPSON, 2002, p. 124). Sem pretensão de negar o argumento anterior, entretanto, a concepção de Estado é mais complexa do que se pode inicialmente supor. Seu conceito é permeado por imprecisões na ciência política e, segundo Bresser Pereira (2001, p. 5), “é comum confundir-se Estado com governo, com Estado-nação ou país, e mesmo com regime político, ou com sistema econômico”.

Nessa pesquisa não se pretende adotar o conceito de Estado como ente neutro dotado de autonomia absoluta. Esse conceito deve ser atribuído ao Estado-nação, que, na acepção de Bresser Pereira (2001, p. 5), é a entidade política soberana constituída pela população que habita um determinado território - o seu povo, e pelo Estado, que vem a ser o aparato organizacional e legal que garante os contratos e a propriedade necessários à soberania do Estado-nação. O Estado é, pois, parte integrante do Estado-nação.

Em termos sintéticos, o que Bresser define como Estado é defendido nessa pesquisa. Para ele, Estado é uma organização dotada de poder extroverso, poder esse que ultrapassa seus próprios limites organizacionais, já que, enquanto as organizações possuem normas de regulamentação de atuação interna, o Estado constitui-se por um conjunto de leis que regulam a sociedade. A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem os aparelhos do Estado. Mas ele é mais que seu aparelho, pois inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no seu território, por ele jurisdicionado (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 8). Inclui-se ainda nessa definição a noção de que o Estado se sobrepõe à sociedade, “ao mesmo tempo em que dela faz parte” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 5).

No tocante à relação existente entre Estado e ideologia, não se pode negar que o aparato e os agentes estatais historicamente serviram à ideologia das classes hegemônicas ou de grupos em condições de exercer pressões sobre os processos decisórios, tendendo a produzir, por conseguinte, políticas públicas em atendimento a essa ideologia. Entretanto, com a emergência do capitalismo contemporâneo, grande parte das instituições ideológicas passou a pertencer à sociedade civil, como são escolas, igrejas ou veículos de comunicação de massa (BRESSER PEREIRA, 2001 e THOMPSON, 2002). Vê-se então que a difusão ideológica do Estado é limitada e a legitimidade de seu poder está condicionada ao estabelecimento de uma hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 12).

A garantia de uma hegemonia ideológica fortalece o Estado ao passo que o distancia de uma autonomia absoluta. Bresser (2001, p. 16) afirma que um Estado forte não é um Estado autônomo, pois um Estado autônomo é gerido apenas por vias tecnocráticas. Um Estado forte é um Estado que conta com um governo dotado de efetivo poder de governar, na medida em que possui legitimidade, obtida a partir de sólido apoio da sociedade. Segundo essa acepção, pode-se afirmar que o Estado brasileiro atual dispõe de autonomia relativa (e não absoluta), pois ao passo em que é representado pela elite política do governo, possui uma classe de gerentes e técnicos que exercem influência interna e controle substancial do aparelho estatal, além de contar com a atuação da sociedade civil, que busca a concretização de seus interesses. Dessa forma, a ação estatal está condicionada ao poder de todos esses atores e é a expressão da contradição desses múltiplos interesses, muitas vezes conflitantes. As leis, as políticas e programas públicos, enquanto instrumentos

ideológicos do Estado, são, para Poulantzas, a “condensação de correlação de forças entre classes e frações de classe” (*Apud* SOUZA, 2004, p. 326).

Quando adicionamos o regime político-ideológico ao conceito de Estado, verifica-se que suas funções variaram ao longo do tempo no Brasil. Na última década, com a globalização da economia e flexibilização das relações público-privadas, difundiu-se a idéia, principalmente entre os países latino-americanos, de que a minimalização do Estado poderia ser a fórmula para seu desenvolvimento. Esses princípios, preconizados no Consenso de Washington, vieram descaracterizar a concepção do Estado intervencionista keynesiano preponderante até a década de 80. Isso fez com que o Estado brasileiro assumisse funções reguladoras que permitiram a ampliação das relações público-privadas. Essa flexibilização das relações se manteve nesta nova década, principalmente as estabelecidas com organismos da associação civil sem fins lucrativos, que atuavam como multiplicadores das políticas formuladas. As “parceirizações” viriam estimular o protagonismo da ação local e o controle social. Nesse sentido, na gestão do território, mais atores e processos passam a ser envolvidos e engajados nas decisões a serem tomadas no tocante à implementação de políticas e programas públicos.

No âmbito dessa pesquisa, o conceito de gestão do território “dá expressão geográfica a definições utilizadas pela ciência política e articula-se a temas como governabilidade e *governance*, que se referem a práticas sociais e políticas” (CIDADE, 1998, p. 32). Em termos simplificados, a gestão do território se refere a práticas sociais e políticas territorializadas. Becker (1991, p. 179), por sua vez, ao elaborar o conceito de território, afirma que este corresponde à área delimitada por relações sociais localizadas e do poder implícito nessas relações, correspondendo a uma arena política, onde o Estado pode ou não ter um papel. É em meio ao conceito de gestão do território que se expressa o poder de influência dos os grupos de pressão, de atuação distinta nas diferentes escalas territoriais.

Os grupos de pressão e as escalas de atuação

Os processos econômicos, políticos ou sociais são dimensões que podem se manifestar em diferentes escalas do território. Da mesma forma é a atuação dos grupos capazes de exercer pressão sobre uma decisão estatal. Eles nascem e se manifestam, segundo Vainer, a partir de diferentes escalas, que constituem campos de ação político-ideológica e conformam o resultado de embates. Assim são os confrontos global x

nacional ou regional x local. Sobre este aspecto Vainer afirma que os processos econômicos, políticos ou sociais têm dimensões *transescalares*, e, como exemplo, questiona se há, ainda hoje, algum processo social relevante cuja compreensão e modificação é possível por meio de uma abordagem *uniescalar* (VAINER, 2002, p. 24-25).

Pode-se considerar os movimentos urbanos no país, sejam eles em favor da moradia ou em favor do meio ambiente, como movimentos de pressão sobre o processo decisório estatal. Esses movimentos (ou grupos) apresentam atuação em diferentes escalas territoriais. No Brasil, os movimentos sociais urbanos, analisados desde a década de 60 pelas ciências sociais, encontraram maior visibilidade e poder de influência sobre os processos decisórios do Estado apenas nas décadas de 70 e 80. Segundo De Grazia e Queiroz (2001, p. 38), nos últimos 30 anos o crescimento das lutas populares voltadas para a dissolução das carências urbanas, em especial ligadas à questão da moradia, contribuiu para que os movimentos sociais urbanos saíssem do localismo e se constituíssem em sujeitos políticos do processo de democratização do país, ampliando assim sua escala de ação do “local” para o “nacional”. Como resultado da agregação de diversos movimentos sociais localizados, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, segundo De Grazia e Queiroz (2001, p. 39), participou do processo constitucional e buscou consolidar nacionalmente um projeto político-jurídico que atingia o planejamento centralizado e a própria configuração das relações entre Estado e sociedade. Como resultado dessa participação, a Constituição Federal de 1988 incorporou a descentralização de competências às esferas subnacionais e, dessa forma, contribuiu para a abertura de espaço para a participação das camadas populares na tomada de decisão e o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos localizados. Mais recentemente, na década de 90, tem-se a ampliação da questão social urbana das diversas escalas nacionais para uma escala “global”, com as Conferências Internacionais convocadas pela Organização das Nações Unidas - ONU, como a Habitat II, por exemplo.

Em outra cena política, e no mesmo período, “o ambientalismo passa a ter maior expressão na sociedade brasileira, resultado, segundo Viola e Leis (1992), de uma combinação de processos exógenos e endógenos” (JACOBI, 2000, p. 6). Segundo Jacobi (*ibidem*), dentre os processos exógenos é possível destacar a Conferência de Estocolmo de 1972, que trouxe à tona uma preocupação ambiental em escala “global”, repercutindo nacionalmente com a Rio-92, para atingir a formação de uma nova classe

média, influenciada pelos novos debates sobre a qualidade de vida. Sua escala de atuação partiu do global para o nacional agregando as camadas de maior renda.

Esses processos transescalares só existiram em decorrência do avanço tecnológico sobre os meios de comunicação e difusão de informações, que promoveram a expansão das redes de grupos de atores distintos, mas com o interesse temático comum. A década de 90 foi o período em que se desenvolveram múltiplas e diferenciadas redes ou fóruns, que proporcionaram maior organização e mobilização de setores plurais, como instituições acadêmicas, entidades sindicais, organizações não-governamentais (fortemente presentes nos movimentos ambientalistas) ou movimentos populares (fortemente presentes nos movimentos sociais em prol da moradia) visando socializar informações, questionar políticas públicas e, sobretudo, colocar-se na cena pública (DE GRAZIA E QUEIROZ, 2001, p. 39).

Nesta nova década, o debate em torno das questões urbanas - e, nesse sentido, há que se considerar a dimensão ambiental urbana - apesar de envolver uma multiplicidade de atores, ainda permanece setorial e temático. Pobreza urbana, sustentabilidade das cidades, violência, desenvolvimento local e a própria questão ambiental são temas atuais das cidades e que, segundo Grazia e Queiroz (2001, p. 41), trazem para o conjunto dos atores urbanos o grande desafio de resgatar a cidade no seu conjunto, enfrentando a fragmentação e o corporativismo das demandas. Esse corporativismo, enquanto parte de uma disputa político-ideológica na qual o Estado tem um importante papel (visto que é mediador e legitimador das diferentes demandas da sociedade, por vezes conflitantes), é visível inclusive no aparato legal atualmente vigente.

A legalidade das regras: a moradia, a função social da propriedade e o meio ambiente

Partindo da premissa de que a legalidade das regras é instrumento de legitimação e de difusão ideológica do Estado, a inclusão simultânea da moradia, da função social da propriedade e do meio ambiente equilibrado e protegido como direitos e deveres zelados pela Constituição Federal de 1988 acabou por dividir opiniões e gerar conflitos⁴. Esses conflitos se dão, em sua maioria, entre os que defendem a

⁴ Na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia está presente no artigo 6º, *Caput*; o dever de a propriedade atender a sua função social, no artigo 5º, Capítulo XXIII; e o direito ao meio ambiente equilibrado e protegido, no artigo 225.

regularização fundiária dos assentamentos informais, ainda que assentados sobre APP, e os que defendem a manutenção, recuperação e preservação das áreas ambientalmente frágeis, mesmo que nos núcleos urbanos.

Ao passo que a moradia é reconhecida como um direito humano em diversos tratados e declarações internacionais, como são a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976) e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)⁵, o dever de a propriedade atender a sua função social foi uma inovação na Constituição Federal Brasileira de 1988. Seu conceito, entretanto, é permeado por interpretações divergentes nas esferas sociológica e jurídica. Como princípio sociológico, a função social da propriedade está longe de ser uma conquista social. É considerada por alguns autores como fruto de negociação política que resultou num escamoteamento da propriedade capitalística, que teria como regra servir à obtenção do lucro (GOMES, 1986 *apud* BASSUL, 2005, p. 50). Como princípio jurídico, entretanto, é considerada como:

... o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício de direito de propriedade ou não, exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposição de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada (Moraes, 1999, p. 111, *apud* Bassul 2005, p. 50).

Mesmo tendo sua interpretação vinculada a princípios sociológicos, para uns, e jurídicos, para outros, esse novo dispositivo legal necessitaria de urgente regulamentação para ter sua eficácia jurídica garantida. Regulamentação essa que se deu treze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, fruto da ideologia da Reforma Urbana e das premissas do planejamento urbano participativo.

A partir de uma leitura do Estatuto, que regulamentou todo o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (Artigos 182 e 183), depreende-se que a responsabilidade pela consolidação do direito à moradia e do dever de a propriedade atender a sua função social foi atribuída principalmente ao Estado, na instância municipal. O Estado deveria criar mecanismos que pudessem viabilizar o exercício

pleno desse direito e dever. Para esse fim, sua atuação foi indicada expressamente no Estatuto, que disponibilizou novos instrumentos jurídicos e administrativos, como são os instrumentos de regularização fundiária⁶ e os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano⁷. Ao Estado nacional caberia apoiar as instâncias subnacionais na implementação do Estatuto, minimizar os obstáculos legais que viessem dificultar ou impedir sua implementação, assim como difundir as benesses de uma gestão do território em bases democráticas.

Em meio à construção do recente marco legal da política urbana no Brasil, que teve a Constituição de 1988 como propulsora e o Estatuto da Cidade de 2001 como consolidador de uma nova ordem jurídico-urbanística, são inegáveis os avanços trazidos pelos novos instrumentos de planejamento urbano e regularização fundiária. Eles têm como objetivo maior, senão mudar o já mencionado paradigma socioespacial excludente das cidades brasileiras, atenuar seus efeitos sobre o território. Entretanto, em que pese o fato de a proliferação de assentamentos precários urbanos se dar em grande medida sobre Áreas de Preservação Permanente, não houve, no Estatuto da Cidade, a inclusão da dimensão ambiental urbana na forma de preceitos regulamentadores. O ambiente equilibrado surge apenas como objetivo a ser atingido com a regulamentação do uso da propriedade, e como diretriz geral a ser perseguida pela política urbana. Essa lei expõe, em seu Artigo 1º:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*. [grifo nosso] (Estatuto da Cidade, 2001, Art. 1º, Parágrafo único).

E, ainda, em seu Artigo 2º:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Estatuto da Cidade, 2001, Art. 2º).

⁵ Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2005, p. 161).

⁶ São instrumentos de regularização fundiária: usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso, zonas especiais de interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia, esse último instrumento regulamentado pela Medida Provisória 2.220 de 2001, dentre outros.

⁷ São instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano: imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, dentre outros.

Além disso, em atendimento aos preceitos constitucionais de valorização da autonomia municipal na definição da política urbana, o Estatuto subordina o investimento na proteção ambiental à “vontade” da municipalidade, enquanto resultado que *pode* advir da aplicação de alguns instrumentos urbanísticos, se assim o poder público julgar prioritário ou conveniente. Os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Artigos 5º e 6º), imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (Artigo 7º) ou desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (Artigo 8º), que induzem a ocupação de imóveis ociosos na malha urbana, podem, como externalidade positiva, desestimular a ocupação das APPs, por exemplo. Esses preceitos normativos do Estatuto se chocam com os preceitos constitucionais relativos ao meio ambiente, quando se considera que, no Artigo 225 da Constituição de 1988, o dever de defender e preservar o meio ambiente é *imposto* (e não *facultado*) ao poder público e à coletividade:

Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, *impondo-se* ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [*grifo nosso*] (Constituição Federal, 1988, artigo 225).

Vê-se que o Estatuto da Cidade, embora reconheça a necessidade da preservação dos ecossistemas naturais no meio urbano, sobreleva a legitimação do direito pleno à moradia em detrimento do meio ambiente e não enfrenta a seguinte questão: ambos, moradia e meio ambiente, estão muitas vezes em disputa no território. Isso tende a gerar, nas instâncias locais, conflitos de interpretação, de priorização e decisão quando da aplicação da lei. Seguindo a essa mesma ideologia, outras leis urbanísticas federais recentes priorizam o direito à moradia em detrimento do direito ao meio ambiente.

A Medida Provisória 2.220 de 2001, ao regulamentar a aplicabilidade da concessão de uso especial para fins de moradia enquanto instrumento de regularização fundiária, traz em seu texto uma especificidade. Por meio dessa norma o legislador, ao passo que eleva o imóvel ocupado sobre áreas de valor ambiental a uma condição peculiar, faculta ao ente público a promoção da ação de regularização fundiária em outro lugar, se assim ele julgar procedente, sendo que em regra a regularização deva se dar nesta mesma área⁸. Nos termos do seu Artigo 5º: “É *facultado* ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os Artigos 1º e 2º em outro local na

hipótese de ocupação do imóvel: [...] III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais” *[grifo nosso]*.

Por sua vez, na recente Lei Federal 11.481 de maio de 2007⁹, advinda da Medida Provisória nº 335 de 2006, a integridade do patrimônio ambiental é requisito incorporado na lei, muito embora, como exceção, essa integridade possa ser comprometida *em casos especiais*. O texto veda, em seu Artigo 9º, inciso II, a inscrição de ocupações que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, dentre outras, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. Tais casos especiais podem ser as ações de regularização fundiária, já que a Lei Federal 11.481 teve como finalidade precípua a criação de instrumentos e mecanismos legais que facilitassem e desobstruíssem as ações e procedimentos voltados para a regularização fundiária de interesse social em áreas da União.

Em outra ponta, e partindo para uma análise das especificidades da legislação ambiental no tocante à gestão das Áreas de Preservação Permanente, vê-se que até 2001 preponderou o princípio da “intocabilidade” de tais áreas, estando elas inseridas ou não nas aglomerações urbanas. As APPs foram instituídas formalmente pelo Código Florestal - Lei Federal nº 4.771 de 1965, Artigo 2º, alterado pela Lei Federal nº 7.803 de 1989. Segundo essa lei, tais áreas englobam, além das florestas, as demais formas de vegetação situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais, nas nascentes, no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas, nas restingas, nas bordas de tabuleiros e de chapadas e são consideradas como APP, ainda, qualquer vegetação em altitude superior a 1.800 metros. Além de instituir os casos em que a vegetação é considerada APP, o Código Florestal não somente definiu as larguras mínimas das faixas de preservação, variadas em função das larguras dos cursos d’água, como também previu, em seu Artigo 3º, a criação de APP pelo poder público, a partir de funções relevantes atribuídas a outras formas de vegetação natural.

E apenas após 36 anos de vigência do Código Florestal de 1965, é que a Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001 definiu o termo APP: em seu Artigo 1º, parágrafo

⁸ Interpretação explicitamente contida no livro *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2005).

⁹ Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998 (Lei do Patrimônio da União), dentre outras, e prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

2º, inciso II, a APP é definida como área protegida “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. No seu Artigo 4º incluiu a possibilidade de supressão das APP, inclusive em áreas urbanas, condicionando-a a casos de utilidade pública ou interesse social, no caso de não existir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. No caso de áreas urbanas, essa supressão dependeria da existência de quatro fatores: autorização do órgão ambiental competente, conselho municipal de meio ambiente com poder deliberativo, plano diretor aprovado e anuência prévia do órgão ambiental estadual. A Medida Provisória, indo mais além, discriminou os casos considerados de utilidade pública e interesse social, em seu Artigo 1º, parágrafo 2º, incisos IV e V, respectivamente. Porém foi omissa ao transferir ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a definição das “obras, planos, atividades ou projetos” onde caberia a supressão de APP por interesse social.

Apenas em 2006, e após 41 anos da instituição legal das APPs, houve a discriminação dos casos em que poderia haver a sua supressão. A aprovação da Resolução nº 369 do CONAMA regulamentou a sua ocupação e utilização ao normatizar que só podem ser regularizadas as ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto da Cidade), predominantemente residenciais de baixa renda, com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, providas de pelo menos três itens de infra-estrutura e inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social. Como regra, o poder público deve elaborar um Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple: (i) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, com identificação de passivos, fragilidades, restrições e potencialidades ambientais; (ii) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais; (iii) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana e espaços livres; (iv) indicação de faixas ou áreas que devem resguardar as características de APP; (v) identificação das áreas de risco; (vi) medidas para preservação, conservação e recuperação da APP remanescente; (vii) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade e habitabilidade; (viii) garantia de acesso livre às praias e corpos d’água; e, (ix) realização de audiência pública.

Muito embora tenha sido de forma lenta e submetida a pressões de grupos políticos, a problemática habitacional urbana sobre APP foi incorporada pela legislação ambiental. No âmbito dos estudos ambientais essa aproximação entre a sociedade e o

meio ambiente é objeto de investigação da ecologia política urbana que, segundo Coelho (2001, p.22), “aborda as relações entre uso do solo, padrão de distribuição espacial da propriedade do solo, impacto ambiental e o esforço político-financeiro de reordenação e conservação do solo urbano”. A ecologia política tem como pressuposto a indissociabilidade entre natureza e sociedade e como objeto de investigação as dialéticas das mudanças sociais e ambientais (HARVEY, 1996).

Entretanto, mesmo com essa aproximação, o nível de exigências contidas na Resolução nº 369 do CONAMA ainda é considerado exorbitante por grupos profissionais do urbanismo social que defendem o acesso, por população de baixa renda, à terra bem localizada. Para esse segmento a Resolução tende a inviabilizar, em muitos municípios brasileiros, intervenções e processos de regularização de imóveis ocupados literalmente à margem de corpos d’água ou no topo de morros, sendo esses os casos mais comuns. As propostas de solução para este impasse, à luz da política habitacional urbana, têm recaído na tentativa de desobstaculizar normas que inviabilizem ou dificultem a concretização do direito à moradia, ainda que em APP, o que amplia ainda mais o nível das tensões institucionais.

Pelo que foi observado, a construção de uma atual hegemonia ideológica capitaneada pelo Estado, por meio de seus instrumentos normativos, faz sobrepor o direito individual à moradia ao direito difuso ao meio ambiente, num momento histórico que impõe a necessidade de convergência das temáticas. A superação do olhar setorial é ainda um desafio, mas já encontra um mínimo respaldo na proposta de revisão da Lei Federal nº. 6.766 de 1979, e alterações pontuais trazidas pela Lei Federal 9.785 de 1999, por intermédio do projeto de Lei nº 20 de 2007¹⁰, intitulado Lei de Responsabilidade Territorial, que trata dos novos parcelamentos para fins urbanos e da regularização fundiária em bases sustentáveis nas áreas urbanas. De acordo com Gouvêa e Ribeiro (2007), esse novo projeto de lei:

... compreende e integra a dimensão urbanística-ambiental com a patrimonial, de maneira que regularizar não seja só nem a legalização de domínios com títulos de propriedade e nem apenas obras de urbanização, mas sim o conjunto de ações que torne o habitat sustentável (GOUVÊA; RIBEIRO, 2007, p. 3).

Um dos pontos importantes no projeto de lei é a incorporação dos critérios para elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável contidos na Resolução nº

¹⁰ Esse projeto de lei está em tramitação desde o ano 2000 na Câmara dos Deputados.

369 do CONAMA no caso de regularização de imóveis inseridos em APP urbana. Um outro ponto destacado é a possibilidade de o município dispor de uma estrutura que possa integrar o licenciamento urbanístico ao ambiental. Para isso o projeto de lei introduz o conceito de *gestão plena* no âmbito municipal. Segundo esse conceito, para adquirir a gestão plena, o município deveria dispor de: (i) plano diretor aprovado à luz do Estatuto da Cidade; (ii) entes colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, de caráter deliberativo; e, (iii) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou participação em consórcios intermunicipais para planejamento, gestão e fiscalização de tais áreas. Possuindo a gestão plena, o município disporia de autoridade para licenciamento integrado.

Entende-se que o licenciamento urbanístico e ambiental integrado avança conceitualmente na visão sistêmica de cidade, necessidade que esta pesquisa busca ressaltar, mas que por enquanto é ainda um grande desafio. A depender dos processos que preponderarem na tomada de decisão, sejam eles ideológicos, econômicos ou estritamente técnicos, da qualidade da participação e dos atores em disputa na gestão do território municipal, o nível da segregação socioespacial ou da degradação ambiental pode até mesmo ser ampliado. Clientelismo, troca de favores, ações públicas populistas com vistas à obtenção de votos são práticas políticas comuns nos municípios brasileiros e que muitas vezes desconsideram as especificidades socioambientais locais.

1.1.3 A PROBLEMÁTICA À LUZ DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL

A natureza como objeto de intervenção

Muito embora os marcos legais urbanísticos e ambientais existentes hoje no Brasil ainda não tenham atingido a tencionada visão sistêmica de cidade, essa necessidade é justificada pela consideração de que os processos espaciais de ocupação humana sempre estiveram ligados à presença da natureza, em especial dos corpos d'água, quer sejam rios, lagos, lagoas ou mares. Mello (2005-a) aponta que as causas que geram essa ligação são históricas e diversas:

A proximidade à água diz respeito desde ao atendimento de necessidades básicas do homem, como o abastecimento e higiene pessoal, a funções de transporte, pesca, recreação, bem como à valorização dos aspectos estéticos e de beleza cênica. Relaciona-se também a fatores simbólicos, ritualísticos; a água é um elemento universal de conexão do homem com a natureza (Mello, 2005 - a, p.2).

Entretanto, a própria relação do homem com a natureza nas cidades se modificou muito ao longo do tempo. De um conjunto de forças sobre as quais o homem não tinha domínio, a natureza passou, num primeiro momento, a ser objeto passível de manipulação nas práticas profissionais de intervenção no espaço, em atendimento aos anseios funcionais e estéticos da sociedade, para tender a ser elemento de uma interação com o homem “baseada no entendimento dos ecossistemas, suas potencialidades, necessidades e limites, buscando sua manutenção dentro de parâmetros de sustentação ecológica” (CÉSAR, 2003, p. 42). Essa apropriação social do meio ambiente, que tem como área de conhecimento o estudo da paisagem, dá-se de forma diferenciada no mundo atual e se sujeita às visões de mundo e ideologias das sociedades (CÉSAR, 2003, p. 23). Nesse sentido, ao explorar as vertentes do paisagismo contemporâneo, César (2003) afirma que:

A primeira vertente concentra o paisagismo com ênfase na arquitetura da paisagem, cujo enfoque vê todos os espaços como arquitetura, sendo a vegetação também elemento de composição. Valoriza a prática de *organização do espaço*. A segunda vertente é o paisagismo com ênfase na percepção, que explora aspectos sensoriais e psicológicos. Tem papel relevante em relacionar o espaço ao atendimento das *expectativas sociais*. A terceira vertente concentra o paisagismo ambiental, englobando várias práticas mais voltadas à preservação, que servem de pré-requisito ao desenvolvimento sustentável. Valoriza os *aspectos ecossistêmicos [grifo original]* (CÉSAR, 2003, p. 28).

A concepção da paisagem natural enquanto objeto de atendimento aos anseios funcionais e estéticos da sociedade tem origem antiga, ainda na Europa do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial. A Revolução trouxe consigo o adensamento das cidades, e com ele a insalubridade e freqüente disseminação de doenças. A preocupação higienista então se fortalece no século XIX e a natureza passou a ser considerada elemento de purificação, com a qual o homem deveria manter um maior contato. Nos séculos XIX e XX, os modelos de cidade segundo a ótica do urbanismo moderno previram a incorporação da natureza de forma tipificada. Os modelos de cidade-jardim do europeu Ebenezer Howard ou do urbanismo naturalista do norte-americano Frank Lloyd Wright representavam, entretanto, interesses parciais das classes de mais alta renda, com preocupações voltadas para a qualidade de vida e o lazer contemplativo. As influências do urbanismo moderno no Brasil existiram e foram fortemente aplicadas no começo do século XX, no Rio de Janeiro, com o plano Agache, ou na metade do século XX, em Brasília.

Diferentemente da concepção da paisagem enquanto elemento de organização espacial, a concepção da paisagem enquanto objeto de atendimento das expectativas sociais está associada, segundo César (2003, p. 33), à psicologia ambiental, que estuda as relações entre a percepção humana e suas implicações espaciais, assim como os comportamentos humanos diante das variáveis ambientais. É nessa concepção de paisagem que podem estar atrelados os conceitos de imagem e de identidade da cidade (LYNCH, 1998).

Por sua vez, a concepção de natureza enquanto elemento paisagístico de interação com o homem dentro de parâmetros de sustentação ecológica é mais recente e se fortalece no mundo a partir da década de 70. Segundo César (2003, p. 36), nos Estados Unidos, em especial, várias foram as modelagens de espaços estudadas sob essa ótica, que serviram de base para as novas tendências de planejamento urbano e regional e como suporte para outros níveis de intervenção urbana, sejam elas paisagísticas ou de desenho urbano. É nesse período que se fortalece o discurso do desenvolvimento sustentável, que na concepção de Sachs (1993, p. 30) está associado à promoção de um desenvolvimento socioeconômico equitativo, por meio de estratégias ambientalmente adequadas e suportáveis em termos ecológicos.

Muito embora as três vertentes mencionadas estejam presentes nas intervenções urbanísticas adotadas no Brasil atual, sejam elas voltadas para o planejamento urbano, paisagismo ou desenho urbano, é ainda bastante difundida a adoção da primeira vertente nos casos de intervenções paisagísticas, que incidem inclusive sobre as Áreas de Preservação Permanente às margens de cursos d'água. Nesses casos onde ocorre a intervenção, as estratégias comumente estão voltadas para a valorização do curso d'água e incorporação do mesmo à paisagem, por meio de tratamento paisagístico composto por ajardinamento e pavimentação de vias, ciclovias ou caminhos de pedestres, tendentes à valorização da estética e das práticas de lazer. Entretanto, em outros casos as Áreas de Preservação Permanente são ocupadas por população de baixa renda que, por meio da autoconstrução, vão consolidando suas moradias tendo como regra a desconsideração da paisagem e de seus valores estéticos, simbólicos ou ecológicos. Nesses casos, o que prepondera é a questão econômico-fundiária, já abordada, onde a APP se configura como uma alternativa para a ocupação.

A natureza como alternativa para a ocupação

Ao explorar a temática da gestão ambiental urbana das APP às margens de cursos d'água, Mello (2005-a, p. 3) afirma que no Brasil atual podem ser identificadas duas diretivas relativas ao aproveitamento desses espaços na estruturação da urbe. A primeira relaciona-se à já mencionada intervenção paisagística e a segunda relaciona-se à desconsideração do curso d'água em virtude da consolidação de assentamentos sobre APP por milhões de famílias brasileiras de baixa renda, cujas ocupações lindeiras viram as costas para a água, acarretando a degradação das margens, recepção de resíduos e implantação de edificações precárias, muitas vezes desprovidas de instalações hidráulico-sanitárias.

Sob o ponto de vista ecológico, as APPs no meio urbano assumem funções importantes e, em particular, as localizadas às margens dos cursos d'água têm como principal função a proteção desses mananciais contra aterros, morte de nascentes, assoreamentos, desequilíbrios do regime hídrico, desertificações ou degradação de ecossistemas essenciais. Dessa forma, a ocupação precária sobre APPs pode acarretar riscos, sejam eles ambientais, com enfoque ecológico, ou civis. Esses riscos estão vinculados ao nível de comprometimento das funções das margens dos cursos d'água, que são maiores quanto maior for o nível de impermeabilização dessas margens. Os principais riscos da ocupação e retirada de vegetação das margens de cursos d'água assim como o desempenho das tipologias de cobertura do solo frente às funções ambientais das margens são detalhados nos quadros que seguem e foram diagnosticadas por Mello (2005 – b). (**Quadros 2 e 3**).

Quadro 2 – Principais riscos da ocupação e retirada de vegetação das margens de cursos d'água.

Funções das margens	Riscos civis com a retirada da vegetação	Riscos ambientais à coletividade com a retirada da vegetação
1ª) Receptar e conter os sedimentos da bacia	-	Assoreamento dos cursos d'água que, em casos extremos, pode acarretar sua extinção
2ª) Garantir a flutuação natural dos níveis d'água	Danos a vidas humanas e ao patrimônio construído	Desequilíbrio do regime hídrico e ecológico; intensificação da severidade de eventos de inundação e aumento da superfície inundada; afeta também regiões à montante e à jusante
3ª) Reter a água na micro-bacia	Danos a edificações construídas sobre solo inconsistente	Desertificação do manto poroso, reduzindo a quantidade de água na micro-bacia

4ª) Estabilizar as bordas do curso d'água	Danos a edificações e vidas humanas construídas nas encostas	Assoreamento do leito
5ª) Permitir as migrações laterais dos canais	Danos a edificações e benfeitorias localizadas nas margens submetidas a pressões hídricas	Desequilíbrio do regime hídrico, favorecendo processos de inundação
6ª) Proteger o patrimônio genético	-	Ruptura de corredores ecológicos; desaparecimento de espécies animais e vegetais terrestres e aquáticos

Fonte: Mello (2005 - b, p.13), adaptado pela autora.

Quadro 3 – Desempenho das tipologias de cobertura do solo frente às funções ambientais das margens.

Tipos de cobertura do solo	Comprometimento das funções ambientais das margens					
	1ª) Receptar e conter os sedimentos da bacia	2ª) Garantir a flutuação natural dos níveis d'água	3ª) Reter a água na micro-bacia	4ª) Estabilizar as bordas do curso d'água	5ª) Permitir as migrações laterais dos canais	6ª) Proteger o patrimônio genético
Espécies autóctones (próprias do ecossistema local)	-	-	-	-	-	-
Espécies exóticas alóctones	-	-	Parcial	Parcial	-	Total
Solo exposto	Total	-	Total	Total	-	Total
Pavimentação com material permeável instável (terra, areia, pedriscos)	Parcial	-	Total	Total	-	Total
Pavimentação com material permeável estável (pedras, paralelepípedos, blocos de concreto, passarelas de madeira estruturados)	-	-	Parcial	Parcial	Parcial	Total
Pavimentação com material impermeável (concreto, cimento, asfalto)	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Edificação	Total	Total	Total	Total	Total	Total

Fonte: Mello (2005 - b, p.14), adaptado pela autora.

Sob a ótica social, os riscos trazidos pela segunda vertente também são graves. A conseqüente retirada da vegetação das margens dos cursos d'água pode acarretar desabamentos e inundações que colocam em risco a vida dos moradores sob ameaça. Segundo o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, “os acidentes graves relacionados com deslizamentos atingem de forma recorrente um número relativamente pequeno dos 5.563 municípios brasileiros, girando em torno de 150 os que tiveram vítimas fatais nos últimos 17 anos”¹¹. Entretanto, as conseqüências sociais e econômicas advindas desses acidentes são geralmente sérias, situação agravada muitas vezes pela negligência ou impossibilidade de o poder público solucionar o problema.

Assim sendo, as ações públicas locais mitigadoras dessas ameaças, quando existem, têm recaído no planejamento preventivo, que tem como primeira ação o mapeamento do risco em cada assentamento. Nesse caso o risco é tecnicamente entendido como o produto resultante da possibilidade (ou probabilidade) de ocorrência de um processo destrutivo e das suas conseqüências sociais e econômicas, caso venha a ocorrer¹². As ações públicas curativas, por sua vez, têm como foco a execução de obras estruturantes com vistas a sanar o risco potencial.

Essa vulnerabilidade urbana aos riscos civis ou ambientais tem conteúdos diversos, sejam eles econômicos, políticos, patrimoniais, organizacionais ou tecnológicos (MENDONÇA, 2004, p. 142). No âmbito específico dessa pesquisa, os riscos relacionam-se à pobreza urbana e são, além de um problema ambiental, um problema também social, resultado da conformação de um passivo respaldado inclusive pelo poder público, tendo em vista que este não conseguiu dirimir o problema a partir de políticas habitacionais. Em vista das implicações socioambientais abordadas, emerge a necessária visão integrada entre natureza e sociedade.

A socionatureza possível

São muitos os debates em torno de tema atualmente controverso, principalmente quando o que teoricamente se propõe é a “necessidade de transcender as formações binárias de ‘natureza’ e ‘sociedade’ e desenvolver uma nova ‘linguagem’ que mantenha a unidade dialética do processo relacional tal como encarnado na própria coisa” (SWYNGEDOUW, 2001, p. 89). Essa linguagem, designada por Swyngedouw como

¹¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES/CITIES ALLIANCE (2006, p. 13).

¹² MINISTÉRIO DAS CIDADES/CITIES ALLIANCE (2006, p. 29).

socionatureza, não ganhará materialização prática enquanto não forem sanadas as tensões hoje existentes entre os discursos urbano e ambiental, ou entre regularização fundiária para fins de moradia ou manutenção de APP. Entretanto, não se trata de pesar nível de legitimidade entre os dois temas. Afinal, ambos são legítimos e a legitimação nada mais é do que um instrumento ideológico a serviço do poder (THOMPSON, 2002, p.82). Esse instrumento é condicionado, na maioria das vezes, à visão de mundo e interesses dos indivíduos ou grupos que se encontram nos postos estratégicos destinados à formulação de políticas públicas ou em condições de exercer pressões sobre o processo decisório. Trata-se de utilizar as especificidades locais como termômetro que indique o alcance e os limites da prevalência de um tema sobre o outro. E é aí que reside um grande desafio.

Segundo Fernandes (2004, p. 3), entre os temas regularização fundiária para fins de moradia e preservação ambiental em APP “o desafio é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis”. Na busca de um cenário possível, muitos autores apontam para a solução advinda da provisão de infra-estrutura resultante de um projeto urbanístico que adote princípios de sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, Bueno (2004, p. 8) afirma que os impactos ambientais e sanitários negativos decorrentes de grande número de assentamentos precários localizados em APPs são resultado, sobretudo, da ausência ou precariedade de infra-estrutura urbana. Em vista disso, Fernandes (2004) cita que são muitos os exemplos no Brasil de programas que tentam construir cenários possíveis em que preservação e moradia são associados, como os chamados “Bairros Ecológicos” de São Bernardo do Campo, em São Paulo, cujo projeto envolve ações de reflorestamento e plantio, implantação de calçadas ecológicas, implantação de estação de tratamento de esgoto e outras medidas mitigadoras e compensatórias. Seguindo essa mesma linha propositiva, Andrade e Gouvêa (2004, p. 14) sugerem a “ecologização” das soluções urbanísticas, com a utilização de tecnologias ambientais nas intervenções urbanísticas e aplicação dos princípios ecológicos no desenho urbano, embora respeitando a legislação ambiental vigente.

Em outro cenário emerge a proposta de formatação da “política nacional de recuperação urbana e ambiental em áreas urbanas consolidadas” nos termos de Bueno (2003, p. 12). Essa política envolveria ações de mobilização de atores e novos instrumentos, muitas vezes desconsiderados, como o Ministério Público e o Termo de

Ajustamento de Conduta – TAC, respectivamente, que poderiam garantir soluções que integrassem, de forma efetiva, os aspectos sociais e ambientais nas ocupações sobre APPs (BUENO, 2003, p. 12 e MARTINS, 2006, p. 98). Outros autores vêem essa possível integração na flexibilização das normas que regulam as APPs em áreas urbanas, mas “não no que se refere a limites, mas sim no que se refere a uso” (ARAÚJO, 2002, p. 11). Segundo Araújo (*ibidem*), a utilização das APPs deveria estar vinculada ao desenvolvimento de atividades ao ar livre, se garantida a preservação da cobertura vegetal.

De modo geral, as diferentes estratégias de intervenção adotadas no âmbito do Programa Habitar Brasil, os diferentes processos que implicam na tomada de decisão de regularização ou manutenção das APPs, bem como as diferentes propostas para a construção de uma sacionatureza possível, ressalvadas as suas peculiaridades, convergem para a urgência em se pensar os temas urbano e ambiental numa escala mais ampla, que favoreça a projeção de cenários urbanos futuros mais harmoniosos, mesmo em meio às tensões historicamente construídas existentes entre as temáticas.

1.2 BASES ANALÍTICAS

1.2.1 PRINCÍPIOS ANALÍTICOS

Como princípio analítico, parte-se do pressuposto que diferentes contextos, sejam eles políticos, ideológicos, econômicos ou socioambientais, condicionariam as ações do Estado e essas ações, por sua vez, influenciariam efeitos sobre a sociedade e o ambiente e tenderiam a gerar novas demandas sociais e ambientais. Essas novas demandas exigiriam novas ações e influenciariam novos efeitos sobre a sociedade, num processo cíclico. Partindo desse princípio, essa pesquisa considera o trinômio “contexto-ação-resultado” como delineador das análises que seguem.

Partindo para a abordagem específica dessa pesquisa, que é a compreensão dos processos decisórios que influenciaram diferentes estratégias de intervenção em projetos do Programa Habitar Brasil BID, verifica-se que um processo decisório estatal pode ser considerado como uma etapa que antecede à ação propriamente dita, mas que também é influenciado por diferentes contextos. Esses contextos serão abordados à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental. A ação, por sua vez, pode ser considerada a estratégia projetual adotada em cada localidade, que tende a influenciar efeitos sobre a sociedade e exigir novas ações. Esses efeitos, entretanto, não são passíveis de serem analisados nessa pesquisa, tendo em vista o momento histórico atual de implementação dessas ações.

Dessa forma, ao considerar que diferentes contextos influenciam um processo decisório, e principalmente quando esse processo está vinculado à ação do Estado sobre o território, esta pesquisa refuta uma abordagem unidimensional. A unidimensionalidade, segundo Coelho, exprime relações de determinismo e causalidade, muito embora o paradigma determinístico, sob uma ótica imperativa, ainda continue sendo utilizado em muitos estudos ambientais urbanos. Dessa forma, a multidimensionalidade e a diversidade são imposições teórico-metodológicas ao processo de trabalho das questões ambientais, sejam elas urbanas ou não (COELHO, 2001, p. 30). Para isso é preciso vencer duas relutâncias entre áreas de conhecimento: a das ciências físicas, em incorporar princípios de estruturação da sociedade, e a das ciências sociais, em incluir características físicas em suas análises (COELHO, 2001, p.31).

Partindo do princípio metodológico da multidimensionalidade analítica e tendo como referência os temas abordados nos aspectos teóricos, a pesquisa propõe a

construção de um modelo analítico, construído a partir da seleção de variáveis e formatação de indicadores. Esse modelo tem como função orientar a análise dos processos decisórios nos projetos escolhidos à luz das dimensões trabalhadas. Da aplicação desse modelo resultará a construção de uma matriz, utilizada como mecanismo de linguagem para, num primeiro momento, sintetizar as análises individuais dos projetos considerando cada dimensão e, num segundo momento, permitir análises comparativas entre os projetos. O modelo foi construído com base nas três dimensões abordadas nos aspectos teóricos: (i) a dimensão econômico-fundiária, (ii) a dimensão político-ideológica e (iii) a dimensão socioambiental, que foram desdobradas em variáveis e, em alguns casos, sub-variáveis.

(i) Na dimensão econômico-fundiária, as variáveis foram selecionadas a partir das abordagens de Lefebvre citadas por Villaça (2001), no tocante à composição do valor econômico da terra urbana, dado pela: a) estrutura produzida no bairro ou setor onde se insere o assentamento; e, b) pelo valor da localização. Foram escolhidas como variáveis que podem compor o valor da estrutura produzida a presença de infraestrutura no bairro ou setor onde se insere o assentamento, o padrão construtivo de edificações, a presença equipamentos e serviços urbanos. Como variáveis que podem compor o valor da localização, foram escolhidas a distância do assentamento em relação ao centro urbano, as condições de acessibilidade e o potencial paisagístico do bairro ou setor onde se insere o assentamento para fins de aproveitamento econômico. Além dessas variáveis, foram definidas outras consideradas relevantes numa análise da dimensão em questão, que é o porte da cidade onde se insere o assentamento, dado pela população urbana (visto que, quanto maior o porte da cidade, maior é a possibilidade de haver “disputa” pela terra urbana, em função do maior número de atores e interesses incidentes na gestão do território) e o estoque de terra que pode ser disponibilizado para fins habitacionais (visto que a ausência de estoque de terrenos ociosos nas proximidades do assentamento é um argumento comumente utilizado na definição de uma estratégia de intervenção na urbanização de assentamentos precários).

(ii) Na dimensão político-ideológica, foram selecionadas variáveis a partir das discussões sobre ideologia promovidas por Marx, Lênin, Lukács e Mannheim e estudadas por Thompson (2002). Inicialmente foi escolhida como variável o perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local, que expressa a sua visão de mundo. Foram também selecionadas variáveis relativas ao papel do Estado na difusão

ideológica, segundo Bresser Pereira (2001) e Max Weber (*apud* Thompson, 2002), como são os instrumentos do Estado (caracterizados a partir da estrutura administrativa local, das leis, políticas e programas públicos incidentes sobre a temática ambiental urbana e da tecnocracia local, dada pelo perfil da equipe técnica do órgão contratado). Por fim, foram selecionadas variáveis relativas à gestão do território, com a incorporação do poder de atuação de grupos de pressão sobre a ação do Estado e sobre os processos decisórios, segundo a abordagem de Becker (1991), Cidade (1998), De Grazia e Queiróz (2001) e Jacobi (2000). A atuação dos grupos de pressão pode ser caracterizada pelo histórico de luta da comunidade pela permanência no local de moradia e pela atuação de grupos ambientalistas em cada assentamento.

(iii) Na dimensão socioambiental, foram selecionadas variáveis a partir das discussões de Mello (2005) e Mendonça (2004) a respeito das condições de riscos civis de desabamentos ou inundações aos quais a comunidade assentada possa estar submetida, além de possíveis riscos ambientais, dados pela poluição e assoreamento dos cursos d'água, ruptura de corredores ecológicos ou desaparecimento de espécies animais e vegetais terrestres e aquáticos. Também foi selecionada uma outra variável relativa aos princípios que nortearam a intervenção na paisagem, de acordo com César (2003). Por fim, foi considerado variável o grau de consolidação da ocupação em APP, dado pelo seu tempo de existência, padrão construtivo das edificações e presença de infra-estrutura.

A partir da definição das variáveis, foram elaborados indicadores. Os indicadores referem-se a informações que, em termos conceituais, são mensuráveis ou passíveis de análise, independentemente de sua coleta obedecer a técnicas ou abordagens qualitativas ou quantitativas (RUA, 2004, p. 2). Esses indicadores podem ser simples ou relativos: os indicadores simples são aqueles expressos em valores absolutos, permitindo a comparação quando associados a um parâmetro externo e, como exemplo, tem-se o número de habitantes de um determinado município. Os indicadores relativos, por sua vez, estabelecem relações entre variáveis ou entre uma variável e uma constante e, como exemplo, tem-se a densidade demográfica de um determinado município, medida pela relação entre o número de habitantes e a sua área territorial (RUA, 2004, p. 3). A partir da definição das variáveis e indicadores, foram atribuídas categorizações para análise que seguiram um princípio matemático simples da lógica booleana ou binária, onde as variáveis assumiram apenas dois valores, ou duas

categorias analíticas (Exemplo: sim ou não). Os quadros que compõem o modelo analítico são apresentados a seguir.

1.2.2 DIMENSÕES, VARIÁVEIS, INDICADORES E CATEGORIZAÇÃO ANALÍTICA

a) A DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA

Quadro 4 - Variáveis, indicadores e categorização analítica da dimensão econômico-fundiária.

Variável	Sub-variável	Indicador	Categorização para análise (Lógica booleana)	
1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	-	População urbana do município	População urbana < 100 mil habitantes: Pequeno porte	População urbana > 100 mil habitantes: Médio/Grande Porte
1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento	1.2.1 Infra-estrutura	Presença de infra-estrutura	Presença de três ou mais tipos de infra-estrutura, em atendimento a mais de 70% do bairro ou setor: Infra-estrutura consolidada	Presença de até dois tipos de infra-estrutura, em atendimento a até 70% do bairro ou setor: Infra-estrutura precária
	1.2.2 Edificações existentes	Padrão construtivo das edificações	Predominância de construções em alvenaria acabada: Edificações consolidadas	predominância de materiais construtivos de pouca durabilidade: Edificações precárias
	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	Presença de equipamentos de lazer, saúde, educação, segurança e atividades comerciais	Presença de três ou mais tipos de equipamentos e atividades comerciais de pequeno e médio/grande portes: Equipamentos/ comércio incidentes	Presença de até dois tipos de equipamentos e atividades comerciais de pequeno porte: Equipamentos/comércio escassos
1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	Hierarquia do sistema viário e presença de transporte público	Presença de vias principais, arteriais ou coletoras nas proximidades do bairro ou setor onde se insere o assentamento e regularidade na oferta transporte público: Acessibilidade privilegiada	Vias principais, arteriais ou coletoras indefinidas ou irregularidade na oferta de transporte público: Acessibilidade deficiente
	1.3.2 Distância em relação ao centro urbano	Relação de distância assentamento / centro urbano	Distância < 25 km: Centro próximo	Distância > 25 km: Centro distante
	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	Potencial paisagístico de interesse imobiliário ou turístico	Presença de interesse imobiliário ou turístico: Paisagem economicamente valorizada	Ausência de interesse imobiliário ou turístico: Paisagem economicamente não valorizada
1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para habitação	-	Presença de imóveis ociosos no bairro ou setor que podem ser destinados para fins habitacionais	Presença de imóveis ociosos: Existência	Ausência de imóveis ociosos ou presença de imóveis ociosos, mas restritos à destinação habitacional: Ausência

Fonte: autora (2007).

b) A DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

Quadro 5 - Variáveis, indicadores e categorização analítica da dimensão político-ideológica.

Variável	Sub-variável	Indicador	Categorização para análise (Lógica booleana)	
2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	-	Partido político	Princípio de valorização de direitos individuais e da propriedade privada: Ideologia tendente à direita	Princípio de preponderância de direitos coletivos sobre individuais, assim como a participação popular nas decisões políticas, na busca de ideais igualitários: Ideologia tendente à esquerda
2.2 Gestão administrativa	2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	Existência de conselhos ou similares, com poder deliberativo e participação de segmentos sociais diversificados, dentre os quais se destacam movimentos ou entidades em favor da moradia e do meio ambiente	Ausência de conselhos ou similares; conselhos instituídos, mas sem funcionamento; participação parcial, com predominância de grupos pouco diversificados; ou participação consultiva, e não deliberativa: Gestão centralizada	Presença de conselhos ou similares, com poder deliberativo e participação qualificada e deliberativa: Gestão compartilhada
2.3 Instrumentos do Estado	2.3.1 Estrutura administrativa local	Existência de órgãos ou unidades administrativas que integrem as questões urbanísticas, com foco na habitação de interesse social, às ambientais urbanas	Presença de órgãos ou unidades administrativas que integrem as questões urbanísticas às ambientais: Estrutura articulada	Ausência de órgãos ou unidades administrativas que integrem as questões urbanísticas às ambientais; ou presença de órgãos ou unidades, mas desarticulados: Estrutura desarticulada
	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática	Existência de leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	Existência de leis locais : SIM	Inexistência de leis locais: NÃO
	2.3.3 Políticas/programas incidentes sobre a temática	Existência de políticas/programas públicos com ênfase nas temáticas urbanística e ambiental urbana	Existência de políticas/programas: SIM	Inexistência de políticas/programas: NÃO
	2.3.4 Equipe técnica estatal	Órgão executor com equipe técnica própria	Equipe técnica própria: SIM	Equipe técnica contratada: NÃO
2.4 Grupos de pressão	2.4.1 Histórico de luta pregressa da comunidade pela permanência no local de moradia	Tempo de ocupação e ação pública pregressa de tentativa de remoção	Tempo de ocupação > 5 anos e existência de projetos anteriores de remoção: Histórico existente	Tempo de ocupação < 5 anos e ausência de projetos anteriores de remoção: Histórico inexistente
	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas no assentamento	Histórico de existência de ações ou projetos de educação ambiental, recuperação/preservação de áreas degradadas, para o Assentamento Alagados	Ações/ projetos existentes: SIM	Ações/ projetos inexistentes: NÃO

Fonte: autora (2007).

c) A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL

Quadro 6 - Variáveis, indicadores e categorização analítica da socioambiental.

Variável	Sub-variável	Indicador	Categorização para análise (Lógica booleana)	
3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	-	Tempo de ocupação; padrão construtivo das edificações e presença de infra-estrutura básica	Tempo de ocupação > 5 anos; padrão construtivo predominante em alvenaria e presença de algum tipo de infra-estrutura básica Ocupação consolidada	Tempo de ocupação < 5 anos; padrão construtivo predominante em material de pouca durabilidade (madeira, lona, plásticos) e ausência de infra-estrutura básica Ocupação precária
3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	-	Histórico de inundações na ocupação	Acidentes recorrentes: SIM	Ausência de acidentes ou acidente pontual: NÃO
3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	-	Poluição do curso d'água; assoreamento do curso d'água; ruptura de corredores ecológicos; ou desaparecimento de espécies animais e vegetais terrestres e aquáticos.	Presença de algum desses indicadores: SIM	Ausência desses indicadores: NÃO
3.4 Estratégia de intervenção	3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem	Tratamento dado à APP; tipo de pavimentação; tratamento dado ao curso d'água	Manutenção da vegetação do bioma local; pavimentação permeável ou recuperação do curso d'água: Vertente Ecológica	Supressão ou substituição da vegetação do bioma local; pavimentação impermeável; ou canalização do curso d'água: Vertente Estética

Fonte: autora (2007).

1.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste capítulo foram apresentados os aspectos teóricos e as bases analíticas que norteiam a investigação. Os aspectos teóricos foram alicerçados na abordagem da problemática da ocupação precária sobre APP à luz de três dimensões essenciais para o seu entendimento: a dimensão econômico-fundiária, que diz respeito ao valor econômico da terra urbana e ao padrão socioespacial excludente das cidades brasileiras, com os quais as APPs estabelecem estreita relação, visto que passam a ser áreas ocupadas por população que não conseguiu obter acesso à terra bem localizada; a dimensão político-ideológica, que inclui o papel do Estado, dos seus instrumentos legais e dos grupos de pressão na definição e difusão ideológica dos direitos simultâneos à moradia e ao meio ambiente; e a dimensão socioambiental, que enfoca a natureza a partir de duas vertentes principais: como um objeto de intervenção, sobre o qual podem incidir diferentes princípios de intervenção na paisagem, e como uma alternativa para a ocupação, sobre a qual proliferam e se consolidam ocupações precárias, muitas vezes em constante situação de riscos, sejam eles ambientais ou civis. Considerou-se como princípio analítico o trinômio “contexto-ação-resultado”, que delinea as análises que seguem, em especial em resposta à primeira questão de pesquisa. Os aspectos teóricos subsidiarão a formatação de um modelo analítico, que será construído a partir de princípios multidimensionais considerando as três dimensões abordadas, desdobradas em variáveis e indicadores de análise. Esse modelo orientará a análise dos processos decisórios incidentes nos projetos selecionados do Programa HBB, em resposta à segunda questão de pesquisa.

CAPÍTULO 2.

A CONSTRUÇÃO DAS TENSÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Este capítulo busca responder a primeira questão de pesquisa, que trata da construção das tensões entre as temáticas urbanística e ambiental na implementação das políticas habitacionais no Brasil. A compreensão dos processos que geram essas tensões está vinculada à identificação e análise de três períodos-chave do processo de desenvolvimento urbano do país. Num primeiro período, que tem como recorte temporal os anos de 1964 (ano de criação do BNH) a 1986 (ano de sua extinção), tem-se a preponderância do planejamento urbano racionalista e a promoção no território de ações que priorizaram o tratamento legalista do ambiente. Um segundo período é marcado pela contestação dessa racionalidade instrumental - com a construção das bases para o planejamento urbano participativo - e a paralela politização do ambiente, entre os anos de 1987 (ano das formulações políticas que culminaram na Constituição Federal de 1988) e 2001 (ano de promulgação do Estatuto da Cidade). Num terceiro período, tem-se o protagonismo do modelo de planejamento participativo, que preconiza, dentre outros aspectos, a permanência da população em seu local de moradia, em meio fortalecimento do paradigma ambiental enquanto tema político entre os anos de 2002 e 2007 (ano atual). Este capítulo estruturou-se a partir da caracterização e análise dos períodos-chave mencionados. Pressupõe-se que o contexto socioeconômico e ambiental condiciona as ações e políticas públicas que, por sua vez influenciariam resultados e efeitos sobre a sociedade e o ambiente, em um processo que se realimenta. Em cada um deles, foi feita uma contextualização geral do período, seguida da problematização da ocupação do território nas escalas regional e intra-urbana, das ações públicas com vistas à atenuação desses problemas e, por fim, dos resultados obtidos com essas ações.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO RACIONALISTA, TRATAMENTO LEGALISTA DO AMBIENTE E POLÍTICAS DE REMOÇÃO (1964 A 1986)

Contexto político, econômico, social e ideológico (1964 a 1986)

Sob o contexto econômico, desde a crise mundial provocada pela quebra da bolsa de Nova York em 1929, a trajetória do desenvolvimento do Brasil vinculou-se às condições das restrições do setor externo, o chamado Processo de Substituição de Importações – PSI. Na acepção de Tavares (1975), a substituição de importações foi um processo interno de desenvolvimento orientado pelo impulso de restrições externas, que gerou a ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial local. Essa diversificação da capacidade produtiva entre os anos de 1964 e 1979, durante o governo militar, criou condições favoráveis para o crescimento econômico, que legitimou a ideologia desenvolvimentista do período, iniciada ainda no Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Para atender às demandas que o crescimento econômico requereria, as cidades deveriam estar preparadas para absorver as atividades industriais que nelas se instalariam, bem como sua mão-de-obra. Em meio a esta previsão, foi no Governo Castelo Branco (1964-1967) que surgiu o primeiro reconhecimento da necessidade de o poder público federal atuar diretamente nas cidades. Essa preocupação culminou na criação do BNH, apesar de este não ter sido resultado de uma proposta explícita de política urbana nacional (BERNARDES, 1986, p. 89).

Nos anos subseqüentes ao Governo Castelo Branco, as condições econômicas favoráveis a um desenvolvimento auto-sustentável com base na ampliação do mercado interno, e não mais a partir das restrições no setor externo (PSI), contribuiu para o vertiginoso crescimento econômico e industrial brasileiro. Assim ocorreu no conhecido período do “milagre econômico”, resultado da implementação do I Plano de Desenvolvimento Nacional – I PND (1967 a 1973) e do II Plano de Desenvolvimento Nacional – II PND (1975 a 1979). A grande diferença entre eles está na origem do capital para financiamento: o I PND representou o estreitamento das relações com os organismos financeiros internacionais, firmando o modelo capitalista dependente vigente desde o Plano de Metas de Kubitschek, e o II PND trouxe a opção de crescimento econômico, mas independente de financiamento externo.

Ao passo que no campo econômico o período compreendido entre 1964 e 1979 é marcado pela modernização “americanizante” (VIANNA, 1998, p.139), dada à intensa influência do capital internacional e expansão do parque industrial nas principais cidades do país, no campo social esses aspectos foram suficientes para exercer um relevante poder de atração populacional. Tal atração, associada às péssimas condições de vida existentes na zona rural (em função da estrutura fundiária bastante concentrada, da falta de apoio aos pequenos agricultores e do arcaísmo das técnicas de cultivo), provocou a primeira implicação socioespacial para os núcleos urbanos do país: o movimento das massas das áreas rurais para as cidades industriais.

A centralização decisória dos governos militares provocou a despolitização dos grupos socialmente constituídos, em especial dos sindicatos, assim como a fragilização federativa, com constantes retrações de recursos nas esferas subnacionais (VIANNA, 1998, p.143). No início da década de 80 a crise do Estado desenvolvimentista veio à tona, manifestada pela alta inflação e alto endividamento externo, o que fez com que o país recorresse ao Fundo Monetário Internacional – FMI. As metas impostas pelo Fundo trouxeram grandes impactos sociais, como o desemprego e a retenção dos salários da classe trabalhadora. Tudo isso gerou a segunda implicação socioespacial no período, caracterizada pelo gradativo empobrecimento dos pequenos municípios brasileiros e dependência das cidades-pólo industriais, concentradoras de renda e serviços.

A ocupação do território (1964 a 1986)

O contexto apresentado acarretou implicações no território nacional de forma incisiva. No nível regional, o fenômeno migratório caracterizado pelo movimento das massas de pequenos municípios e das áreas rurais (em geral, do sertão e semi-árido nordestino) para as cidades industriais, notadamente as grandes metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo), foi intenso nas décadas de 60 e 70. A mecanização da agricultura e a modernização da agropecuária, por outro lado, foram fatores de expulsão populacional que também provocaram a transferência de milhões de pessoas do campo para a cidade, principalmente nas áreas rurais do Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Essa grande mobilidade espacial da população dentro do território fez do Brasil um país eminentemente urbano. Segundo Santos (1993), o Brasil passou por uma urbanização *aglomerada* intensificada a partir dos anos 60 (com o aumento do número dos núcleos com mais de 20.000 habitantes), seguida de uma urbanização *concentrada*

a partir dos anos 70 (com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio – com mais de 100.000 habitantes), para atingir o estágio de *metropolização* intensificado nas décadas de 70 e 80 (com o aumento considerável do número de cidades com mais de 500.000 habitantes e de cidades milionárias).

No nível intra-urbano, os efeitos da mobilidade espacial regional foram visíveis e acentuados ao longo do tempo. A consolidação do capitalismo durante os governos militares transformou a terra urbana em bem de mercado e a produção do espaço urbano em um modelo que persiste até os dias atuais. Nesse modelo, como explicou Villaça (2001), o processo de produção do espaço urbano esteve vinculado à demanda e oferta de instalações imobiliárias e o preço do imóvel foi condicionado às suas características físicas, paisagísticas, funcionais, à acessibilidade às demais instalações, à infra-estrutura implantada e às condições de vizinhança.

Submetidos à oferta de especuladores imobiliários, os consumidores do espaço detentores do capital de compra é que puderam concorrer a essa demanda pelo espaço urbano privilegiado. As classes menos favorecidas passaram a se localizar em espaços de pouco valor comercial nas áreas periféricas ou ambientalmente protegidas como as Áreas de Preservação Permanente, em especial as localizadas próximas às áreas centrais e, por conseguinte, próximas à oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, porém não disponibilizadas para fins habitacionais, de acordo com a legislação ambiental em vigor.

O espaço urbano gerado passou a compreender então uma área central valorizada e com ampla oferta de equipamentos e serviços públicos, que incorporou em suas áreas de fragilidade ambiental ocupações precárias e informais, circundada por vazios urbanos a serem especulados que, por sua vez, foram circundados por uma grande periferia deficiente de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos (**Figura 3**).

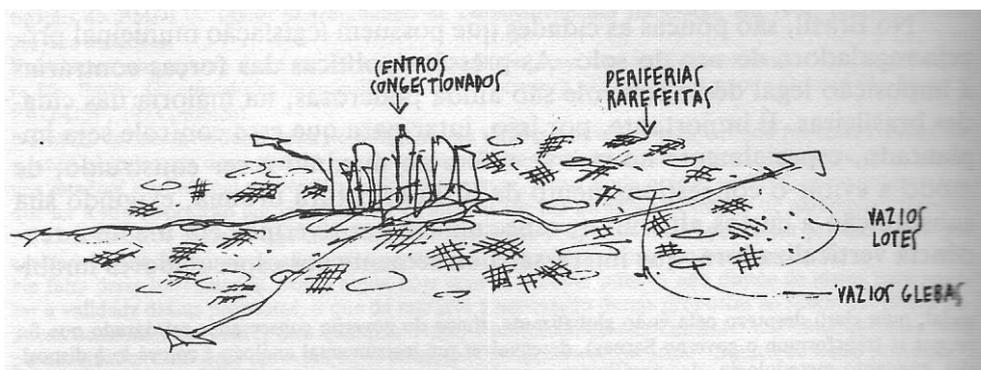


Figura 3 – Modelo básico das cidades brasileiras marcado pelo desequilíbrio.
Fonte: CAMPOS FILHO (1992, p. 102).

Este modelo de cidade brasileira foi moldado nas décadas de 60 e 70 se consolidou nas décadas de 80 e seguintes, sendo inclusive reiterado pelas ações do governo central no período.

As ações públicas: planejamento urbano, política habitacional e interface com o meio ambiente (1964-1986)

As mudanças significativas provocadas no território brasileiro no nível regional na década de 60 não foram resultado direto de políticas de caráter deliberadamente urbano. Foram, sobretudo, resultados não previstos das políticas que consolidaram o caráter desenvolvimentista do período. A industrialização, a mecanização da agricultura e a expansão do emprego nas grandes cidades contribuíram para a promoção da migração, processo que, de fato, foi o grande indutor das transformações socioespaciais no país (BERNARDES, 1996, p. 86).

O adensamento populacional das cidades fez com que o governo central atuasse prioritariamente em duas frentes: na provisão habitacional e na construção de marcos legais com vistas à ordenação do espaço urbano. A política de provisão habitacional proposta pelo governo central deveria trazer resultados corretivos e preventivos. Os resultados corretivos estariam vinculados à erradicação de favelas e demais assentamentos precários incidentes em áreas ambientalmente frágeis. Essa ação tinha a preocupação higienista como objetivo maior, mas também estava atrelada à manutenção da segurança nacional, considerada ameaçada com a proliferação de assentamentos onde a presença do Estado era mínima. Além disso, a política de provisão habitacional deveria atender preventivamente às massas populacionais de migrantes que viriam se alojar nas cidades industriais.

Em vista dessas necessidades, em 1964 foram criados o BNH e, pelo mesmo ato legal, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, ambos vinculados ao Ministério do Interior – MINTER. A criação desses órgãos revelou a intenção de o governo central atuar na provisão habitacional, buscando integrá-la a uma orientação urbanística. Na prática, entretanto, a independência de atuação desses órgãos respaldou o distanciamento existente entre as questões habitacional e urbana (BERNARDES, 1996, p. 89). Enquanto o BNH se consolidava como um instrumento financeiro produtor de habitações atuando de forma centralizada, o SERFHAU assumiu o papel de indutor do desenvolvimento local, mas teve sua atribuição limitada dado o pouco poder decisório das instâncias subnacionais na década de 60. Entretanto, mesmo

sendo priorizada em meio a políticas e programas urbanos em geral, a política habitacional no período BNH é conhecida pelo insucesso. A esse respeito, Azevedo (1996, p. 89), destacou o fato de o BHN não ter cumprido a sua missão institucional em virtude de ser um banco de fomento, cuja política “baseou-se num sistema financeiro formado de capitais sub-remunerados, oriundos de pequenos poupadores (cadernetas de poupança) e de recursos dos assalariados (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)”, dotando a política habitacional de um caráter “redistributivo às avessas”¹³, já que dois terços das 4,5 milhões de famílias beneficiadas pertenceram à classe média.

Na outra frente de ação, o governo central também se fez presente na construção de marcos legais que viriam ordenar o espaço das cidades, já que nesse período a concepção do planejamento urbano estava vinculada à concepção de controle e os planejadores acreditavam na possibilidade de ordenar o espaço por meio de técnicas instrumentais próprias de controle do seu uso (BERNARDES, 1996, p. 88). Tendo como pano de fundo a ideologia planejamento urbano racionalista, com ênfase tecnocrática caracterizada pelo higienismo e funcionalismo urbano¹⁴, surgiu na década de 60 a preocupação com os planos de caráter compreensivo, que envolveriam profissionais de diversas áreas de atuação envolvidos na temática urbana, e principalmente com a construção de marcos legais que legitimariam o ordenamento do espaço das cidades. Na área ambiental foi revisto o Código Florestal - Lei Federal 4.771/65¹⁵ e posteriormente, na década de 70, a Lei Federal 6.766/79 veio disciplinar a implantação dos parcelamentos urbanos.

Muito embora as preocupações ecológicas no período estivessem aquém das preocupações com o crescimento econômico, o tema ambiental começou a ter relevância mundial. A Conferência de Estocolmo de 1972 tem sua importância destacada por estimular a fundação dos grupos ambientalistas no Brasil. A preocupação com as estratégias de desenvolvimento econômico do período, que se apoiaram

¹³ De acordo com Lowi (1966), as políticas públicas podem ser classificadas em: redistributivas, regulatórias e distributivas. As políticas redistributivas envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos atingindo grandes agregados sociais; as políticas regulatórias são caracterizadas por apresentarem impactos específicos e individualizados, elevando os custos ou reduzindo a capacidade de ação dos agentes privados, embora as decisões alocativas estejam subordinadas a regulamentos e leis; e as políticas distributivas são caracterizadas por não estarem constringidas por limitações de recursos e pela facilidade com que podem ser desagregadas e seus recursos dispensados de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério universalista, como exemplo tem-se a política clientelista.

¹⁴ CHOAY (1979, p. 8 - 9).

¹⁵ Segundo Martins (2006, p. 32), o Código Florestal foi promulgado inicialmente em 1934 (Decreto Federal nº 23.793), como parte das primeiras intervenções do Estado na proteção e gestão dos recursos naturais, durante o governo Vargas. A autora esclarece que o Código Florestal foi revisto em 1965, tendo em vista o fortalecimento do papel do Estado na tutela dos recursos naturais, “subordinando a conservação ao desenvolvimento econômico” (MARTINS, *ibidem*).

justamente na implantação de indústrias poluentes, como a petroquímica, e a instalação de grandes projetos energéticos-minerais, foram as principais motivações para a articulação de uma crítica ao governo por meio de alguns setores da sociedade (JACOBI, 2000, p. 6). Paralelamente à ação da sociedade civil, ambientalistas do mundo deram início a questionamentos relativos ao modo de crescimento industrial dos países em desenvolvimento.

Submetido a pressões mundiais e internas, o governo criou as agências ambientais, que passaram a integrar o cenário nacional com a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (1973), vinculada ao MINTER. A SEMA tinha a função de traçar estratégias para conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais. Além disso, alguns estados mais industrializados criaram as primeiras agências ambientais para controle da poluição (JACOBI, 2000, p. 7). Porém, tanto as práticas dos movimentos da sociedade civil quanto às ações ambientais institucionais se restringiram no período às questões de conflitos ambientais¹⁶ e temas higienistas gerais como lixo ou poluição provocados pela crescente industrialização. As questões ligadas aos problemas de agravamento da degradação ambiental nas cidades, tais como crescimento populacional, déficit de saneamento e ocupação das áreas ambientalmente frágeis, não faziam parte da agenda dessas organizações.

Mesmo com as ações de provisão habitacional, construção de marcos legais que viriam ordenar o espaço das cidades e criação das agências ambientais, o foco econômico da política de desenvolvimento urbano do período foi predominante. O I PND e, principalmente, o II PND preconizavam ainda a implantação de uma política nacional centralizada no âmbito federal. Quanto à inclusão da temática ambiental urbana nessa política proposta, vê-se que esta se deu apenas no aspecto formal e ficou restrita a vertentes legais e sanitárias. Nos termos de Bernardes (1996, p. 100 – 101), apesar de no II PND constarem os temas “Desenvolvimento Urbano” e “Controle da Poluição e Preservação Ambiental”, estes temas fizeram parte de um capítulo intitulado “Grandes Temas de Hoje e de Amanhã”. Isso indica que não houve integração entre esses temas e as políticas nacionais constantes no plano e nem integração entre os mesmos.

¹⁶ Os conflitos ambientais estavam vinculados a temas como: desmatamento na Amazônia em 1978; inundação de Sete Quedas no Rio Paraná (1979-1983), controle e de estímulo ao uso intensivo de agrotóxicos (1982-1985); construção de usinas nucleares (1977-1985), dentre outros (JACOBI, 2000, p. 8).

Na década de 80 a elevada concentração de renda e a ausência de crescimento econômico do país alimentaram os chamados “bolsões de pobreza” nas médias e grandes cidades brasileiras. A acumulação de perdas financeiras pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH, bem como a inadimplência de mutuários do BNH, contribuíram para a extinção do Banco em 1986 e o acoplamento de suas funções à Caixa Econômica Federal. A falta de definição de uma política habitacional nacional no período fez dos programas locais de mutirão uma alternativa ao déficit habitacional, tida como bem-sucedida pelos adeptos da autoconstrução. As iniciativas locais fizeram frente à omissão do poder público na elaboração de políticas nacionais ligadas ao tema.

No tocante ao ambientalismo, a crise do modelo desenvolvimentista acelerou a tomada de consciência da devastação ambiental. No entanto, as práticas dos movimentos ambientalistas se restringiram a grupos compostos por pessoas vinculadas ao universo acadêmico, militantes de partidos, setores profissionais, ativistas sociais e foi pouco freqüente o engajamento de grupos populares (JACOBI, 2000, p. 10 -11). As organizações não-governamentais européias e norte-americanas influenciaram as brasileiras na luta contra os projetos que provocassem danos ao meio ambiente. Somente na década de 80 a deterioração da qualidade ambiental nos grandes centros urbanos, notadamente o caso de Cubatão em São Paulo, ganhou espaço na mídia nacional e internacional (*ibidem*).

Os resultados socioespaciais (1964-1986)

Se, nos termos de Bernardes (1996, p. 83), a ação do poder público, por ser realizada sobre uma porção territorial, contribui, muitas vezes, para alterar a estruturação do espaço de forma decisiva, pode-se afirmar que a omissão do poder público também traz implicações para a estruturação espacial. No Brasil da década de 60 a desconsideração do urbano como temática de política pública contribuiu para acentuar as desigualdades regionais, pois reforçou ainda mais as tendências espaciais provocadas pelo processo de industrialização e modernização da agricultura. Na década de 70 o controle decisório dos governos garantiu a centralização das políticas de caráter urbano, mas, contraditoriamente, esta não foi priorizada em relação às políticas setoriais, principalmente àquelas vinculadas ao crescimento econômico. O resultado foi o enfraquecimento da gestão local, o não atrelamento da temática urbana às demais temáticas (como a ambiental urbana) e o não enfrentamento da questão metropolitana, das desigualdades regionais ou dos bolsões de pobreza, mesmo estando a temática urbana inserida em um plano maior de desenvolvimento.

De modo geral, da década de 60 a meados da década de 80, a ação pública explícita em torno da política de provisão habitacional, da criação de instrumentos legais que disciplinaram o uso e ocupação do solo, assim como criação de agências ambientais com funções ainda distanciadas da realidade das cidades acentuaram as dicotomias centro-periferia. Se por um lado as ações zelavam pelo cumprimento das normas urbanísticas e ambientais incidentes no período, que impediam qualquer utilização das áreas ambientalmente frágeis inclusive para fins habitacionais, por outro lado reforçaram, ainda que de forma indireta, a ocupação dessas mesmas áreas por população de baixa renda. As ações governamentais se caracterizaram muitas vezes pelas políticas de remoção da população de favelas, provocando a expansão das periferias urbanas, muito embora, em regra, os assentamentos periféricos não tivessem sido dotados de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos que minimizassem a dependência econômica em relação ao centro urbano. A criação do BNH para o financiamento de projetos habitacionais, bem como a criação das Companhias de Habitação - COHABs para a execução desses projetos, auxiliaram a conformação do crescimento horizontal das cidades brasileiras. Aliado a isso, verifica-se a pouca aderência do discurso ambiental urbano na sociedade até a década de 80. De acordo com Jacobi (2000, p. 11), isso é decorrente do isolamento das organizações ambientalistas dos outros movimentos sociais, uma vez que priorizavam em seu discurso a necessidade de garantir a qualidade ambiental, ignorando as demais demandas sociais.

2.2 BASES PARA A LEGITIMAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO, POLITIZAÇÃO DO AMBIENTE E POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA (1987 A 2001)

Contexto político, econômico, social e ideológico (1987 a 2001)

Se nas décadas de 60 e 70 a ideologia desenvolvimentista foi predominante e as ações públicas provocaram efeitos de difícil reversão no território nacional, na segunda metade da década de 80 essa ideologia gradativamente perde força, em virtude de o país enfrentar grave estagnação econômica e grandes surtos de inflação. O modelo de substituição de importações havia se esgotado e em termos econômicos vivia-se um vazio doutrinário, já que a grande preocupação se pautava na minimização dos problemas econômicos que assolavam o país. Nesse período não se pode afirmar que os governos tinham como meta explícita o desenvolvimento econômico. Afinal, o desenvolvimento só é possível em um Estado fortalecido. O que houve foram tentativas de fortalecer o Estado, muito embora a maior parte delas não tivesse sido exitosa.

De 1985 a 1989, no Governo Sarney, as sucessivas mudanças de moeda, o descontrole fiscal e o insucesso dos planos de estabilização trouxeram a preocupação com a redefinição do papel do Estado brasileiro. Esse vazio doutrinário no campo econômico cedeu espaço para o fortalecimento, no campo político-social, do movimento pela redemocratização do país, que ganhou fôlego e culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Constituição trouxe em seu bojo, além da afirmação dos direitos sociais à moradia e ao meio ambiente, uma alteração importante: a participação e definição de competências das instâncias subnacionais – estados e municípios – na formulação e implementação de políticas públicas.

Na década de 90, com o impulso da globalização da economia provocando a valorização do capital financeiro em escala mundial, a ideologia do neoliberalismo se difundiu não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. No Governo Collor (1990-1992), a abertura do mercado veio acompanhada do crescimento das importações, de grandes investimentos estrangeiros no país e da desestatização de empresas principalmente vinculadas aos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes. De Estado intervencionista aos moldes keynesianos, o Estado brasileiro passou pela experiência da “minimalização” ao assumir funções regulatórias, reduzindo a intervenção direta em setores produtivos e de prestação de serviços.

A difusão da ideologia neoliberal no país, aliada à perspectiva de maior participação de estados e municípios na formulação e implementação de políticas advinda com a Constituição, criaram um ambiente propício à atuação das agências multilaterais de fomento, que passaram a ser bem-vindas pelas instituições governamentais e ter expressão intervencionista significativa na formulação de políticas brasileiras. Partindo da premissa de que a inserção das economias dos países em desenvolvimento em mercados competitivos só seria possível a partir de um reforço das políticas setoriais dirigidas à supressão da pobreza, essas agências intensificaram o financiamento externo de programas e ações voltados à redução da pobreza brasileira, em especial a urbana (TAPIA, 1996, p. 33).

Inserem-se nessas ações a criação de programas focalizados de urbanização de favelas, que partem de uma visão do Banco Mundial – BIRD de que “a política social deveria se limitar ao combate de carências extremas, ficando o sistema privado encarregado de suprir os serviços nas áreas de saúde, habitação, seguridade social, etc, para o restante da população” (TAPIA, 1996, p. 6). Na temática urbana, essa atuação foi intensificada no final da década de 90 e anos seguintes, quando as metas superavitárias provenientes dos acordos com o FMI no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) impediram o crescimento econômico do país e a valorização da renda do trabalhador urbano e rural, em decorrência da busca pela estabilidade econômica.

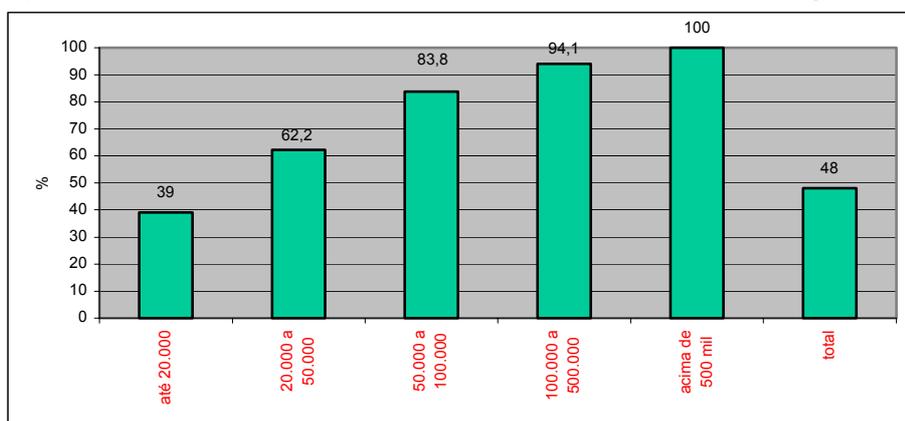
Nesse contexto de abertura do país para atuação das agências internacionais, urbanização de favelas como frente de política habitacional e estagnação econômica em todo o país foi criado o Programa Habitar Brasil BID, em 1999, objeto de estudo dessa pesquisa.

A ocupação do território (1987 a 2001)

Ao passo que na década de 80 prevaleceram os deslocamentos espaciais das áreas rurais do nordeste e centro-oeste rumo às cidades industrializadas, na década de 90 foi acrescentada à dinâmica populacional brasileira a intensificação da urbanização nas cidades das regiões Norte e Centro-Oeste, devido às oportunidades de trabalho e de negócios, bem como ao crescimento e expansão territorial das instalações industriais. Essa intensificação gerou de modo amplo o novo panorama dos deslocamentos populacionais, caracterizado pela interiorização da urbanização no território brasileiro.

O Brasil chegou aos anos 2000 com uma elevada taxa de urbanização que cresceu paralelamente à proporção mundial. Segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000), em 1991, 75,6% da população brasileira residia em áreas urbanas e, em 2000, essa proporção chegou a 81,2%. Esse panorama da mobilidade espacial acentuou ainda mais o acúmulo de grande contingente populacional de baixo poder aquisitivo nas favelas, ocupações periféricas, ocupações em APP e demais tipos de assentamentos precários marcados pela informalidade em regiões metropolitanas, capitais dos estados e principais cidades da Amazônia. Em 100% dos municípios brasileiros com mais de 500.000 habitantes, há presença de algum tipo de informalidade¹⁷ (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Municípios por faixa de população, segundo a ocorrência de algum tipo de informalidade urbana (favela, loteamento clandestino e/ou irregular).



Fonte: Censo IBGE (2000).

Como exemplo da acentuação do problema nas cidades brasileiras verifica-se, no município de São Paulo que, em 2001, cerca de 19,80% da população morava em favelas, na beira de córregos, encostas íngremes, margens de avenidas e sob viadutos

¹⁷ Apesar da proliferação de loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos, favelas, palafitas, mocambos e cortiços nas cidades brasileiras, não há até o momento informações quantitativas precisas sobre a irregularidade fundiária urbana no país. Segundo dados obtidos no Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2003), para que fosse construído um quadro geral do universo de assentamentos informais, lançou-se mão de aproximações baseadas em dados disponíveis, com base nos seguintes dados familiares do Censo Demográfico do IBGE (2000): (i) famílias com abastecimento de água precário e coleta de esgoto adequada com renda até 5 salários mínimos - sm; (ii) famílias com coleta de esgoto precária e abastecimento de água adequada com renda até 5 sm.; (iii) famílias com abastecimento de água e coleta de esgoto precários com renda até 5 sm.; (iv) famílias em terrenos irregulares com abastecimento de água e coleta de esgoto adequados com renda até 5 sm.; (v) total de famílias em domicílios com saneamento precário e em terrenos irregulares com renda até 5 sm. O cruzamento dos dados foi realizado com o Banco Multidimensional de Estatísticas – BME. No ano 2000, a soma de famílias de baixa renda vivendo em domicílios com alguma das inadequações descritas acima foi de 12.700.738 famílias, que corresponderam a aproximadamente 25% do total nacional. Essa estimativa partiu da premissa de que a inadequação ou inexistência de uma ou mais tipologias de infraestrutura básica pressuporia a presença de informalidade urbana, visto que não houve ação do poder público nesses locais. Quanto ao percentual de informalidade presente em APP, não há estimativa oficialmente divulgada; entretanto, por certo, ainda é proporcionalmente alto.

(GROSTEIN, 2001, p. 2). No início dos anos 70 esse índice era de apenas 1%, comparação que confirma a redução de alternativas de acesso à moradia para as populações de baixa renda. “O agravamento da informalidade nas décadas recentes”, afirma Grostein (2001, p. 2), “pode ser avaliado tanto pela diminuição da oferta de loteamentos legais quanto pelo seu contraponto: a oferta crescente de loteamentos clandestinos na área de proteção de mananciais”. Verifica-se aí a inclusão de mais um ator na produção do espaço, o chamado “posseiro urbano”. Sua incidência nas cidades brasileiras é crescente e contribui para a proliferação dos loteamentos clandestinos, sejam eles destinados às classes de mais baixa renda como também às de maior renda.

As ações públicas: planejamento urbano, política habitacional e interface com o meio ambiente (1987 a 2001)

Com a acentuação dos diversos problemas sociais, ambientais e econômicos incidentes nas pequenas, médias e grandes cidades do país nas décadas de 80 e 90, os planejadores urbanos reviram o enfoque estritamente racionalista do planejamento e passaram a incorporar uma preocupação sistêmica, que gerou a inclusão de novas vertentes em seu discurso. A primeira delas foi a vertente ambiental e a difusão ideológica de um desenvolvimento urbano pautado em princípios de sustentabilidade. A segunda foi a vertente empresarial e a difusão ideológica de um planejamento urbano comumente chamado de “estratégico”. E a terceira foi a vertente da participação popular nos processos de planejamento e desenvolvimento urbanos.

No Brasil, a inclusão da vertente ambiental no planejamento urbano está vinculada à mudança do enfoque ambientalista e à institucionalização do ambientalismo no Brasil. Da passagem de enfoques conservacionistas prevaletentes nos anos 70, os estudos ambientais experimentaram a ampliação de suas bases conceituais com base na ecologia política urbana (COSTA, 2000, p.61). Nesse sentido, a década de 80 é caracterizada pela inclusão da abordagem socioambiental, que favoreceu conquistas políticas de parcela dos ambientalistas e induziu uma aproximação das Organizações Não-Governamentais - ONGs ambientalistas às ONGs sociais (JACOBI, 2000, p.12). As entidades envolvidas no assunto transcenderam a prática da denúncia e passaram a ter como objetivo central a formulação de alternativas viáveis de conservação e de restauração de ambientes danificados (JACOBI, 2000, p.13).

Essa inclusão da abordagem socioambiental contribuiu para a institucionalização do ambientalismo no Brasil e construção de novos marcos legais voltados para a gestão ambiental. Em termos práticos, o tema incorporou a cena política nacional a partir 1981, com a promulgação da Lei Federal nº 6938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente. O CONAMA estava destinado principalmente a estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o direito ao meio ambiente equilibrado e protegido foi legitimado, incluindo-se aí a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (1989) e do Ministério do Meio Ambiente -MMA (1991).

No âmbito do planejamento urbano, o marco da valorização das questões ambientais, entretanto, foi instituído apenas em 1992 com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio-92), que teve como um de seus resultados a Agenda 21, compromisso firmado entre os países signatários de incorporar o desenvolvimento sustentável nas políticas públicas.

A partir daí a expressão “desenvolvimento urbano sustentável” passou a ser utilizada em toda a década de 90 por diversos planejadores. Segundo Souza (2004, p. 146), “a *idéia-força central*, no âmbito dessa corrente principal, é o binômio *modernização com sustentabilidade ecológica das cidades*” [*grifo nosso*]. Em meio a essa ideologia, os problemas ambientais seriam verificáveis no meio urbano de modo articulado, como são as variadas formas de poluição, a produção de lixo, as agressões à cobertura vegetal e aos mananciais. Ao mesmo tempo haveria a consideração das diversas necessidades materiais da população urbana, incluindo-se aí a questão da pobreza e seu vínculo com os problemas ambientais (SOUZA, 2004, p.146).

Em outra ponta, partindo para a caracterização da segunda vertente, vê-se que ela consolidou o modelo de mercado das consultorias, só que em planejamento urbano estratégico. De acordo com Cidade (1998, p. 41) uma experiência conhecida de planejamento estratégico foi iniciada em Barcelona, em 1988, sob a motivação dos Jogos Olímpicos. Cidade (1998, p. 42) complementa que o sucesso dessa vertente de planejamento é variado nas cidades e aponta a importância da pluralidade de agentes envolvidos, bem como do pacto da cidade envolvida. Tendo se manifestado no Brasil a partir da década de 90 com o emblemático Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1996), essa vertente se difundiu em meio à ideologia neoliberal e ao

fortalecimento das parcerias público-privadas, incluindo os setores empresariais, tidos como necessários à viabilização do plano estratégico (SOUZA, 2004, p. 138-140). O intuito do planejamento estratégico é gerar crescimento econômico para as cidades e, com isso, trazer benefícios indiretos aos setores urbanos mais carentes, com a geração de emprego e renda para a população de menor renda. Em geral, está associado à venda de uma imagem turística das cidades.

Muito embora as duas primeiras vertentes mencionadas tenham sido adotadas como estratégia de planejamento em várias cidades brasileiras nos anos 90, e continuem presentes nos dias de hoje, há que se considerar o alto grau de difusão e adoção, pelas administrações públicas, da terceira vertente, o planejamento participativo. O que Souza (2004, p. 155-156) chama de planejamento urbano “crítico” é chamado por Cidade (1998, p. 42) de planejamento “consensual” e surgiu no Brasil com o ideário do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na década de 60, sendo fortalecido com o advento da Constituição Federal de 1988, culminando com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Expandiu-se para a América Latina com a mudança de alguns paradigmas.

Nessa vertente está incluído o debate em torno da reforma urbana, que é antigo e consistiu inicialmente não na socialização do mercado de terras, mas na restrição do direito de propriedade. Em 1963, em encontro no hotel Quitandinha, em Petrópolis (Rio de Janeiro), políticos e intelectuais promoveram a revisão do foco da reforma urbana e propuseram a ênfase no direito à moradia. Com o movimento pela redemocratização do país na década de 80, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formalmente instituído, ganhou um protagonismo que culminou com a inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo destinado especificamente à política urbana, referentes aos Artigos 182 e 183. Segundo a concepção do Movimento, as políticas públicas deveriam ter caráter redistributivista e universalista, voltadas para a redução dos níveis de injustiça social no meio urbano e promoção de uma maior democratização do planejamento e gestão das cidades (SOUZA, 2004, p. 158). O instrumento legal que garantiria o planejamento e gestão participativa seria o plano diretor.

Porém, enquanto o planejamento urbano incorpora o enfoque predominantemente social a partir da década de 80, a incorporação dessa visão no desenho das políticas e programas habitacionais de âmbito federal só ocorreu no final da década de 90. No período pós-BNH, de 1986 (Nova República) a 1992 (Governo Collor), o caráter incrementalista e assistencialista adotado nas políticas habitacionais

foi dominante. Cymbalista (2005) complementa que, nesse período, a instabilidade institucional e a descontinuidade administrativa impediram a constituição de política e programas habitacionais efetivos no âmbito federal¹⁸. Em meio ao panorama de descaminhos técnicos, políticos e institucionais por que passaram as políticas habitacionais implementadas entre as décadas de 80 e 90, vê-se que elas foram inefetivas.

Apesar do avanço dos estudos teóricos em desenvolvimento urbano sustentável, assim como a institucionalização e legitimação do ambientalismo no Brasil, não houve a incorporação da temática ambiental urbana em política urbana federal explícita. A desconsideração dessa temática acabou por reforçar a desagregação entre as ações públicas de cunho urbanístico e as de cunho ambiental. Apenas em 1999 houve a inclusão incremental do tema em alguns programas de habitação, como é o caso do Programa Habitar Brasil BID.

Os resultados socioespaciais (1987 a 2001)

Os resultados das políticas setoriais presentes no Brasil nas décadas de 80 e 90 não provocaram mudanças no território nacional, nem minimizaram significativamente os efeitos ainda decorrentes do período de aceleração do crescimento industrial. Foram resultados focalizados, pontuais, respaldados até mesmo pela atuação das agências multilaterais de fomento. Não se pode deixar de concordar com Azevedo (1996, p. 91), quando comenta que, de fato, o que preponderou foi presença de critérios clientelistas na distribuição, pelo governo central, de verbas destinadas à provisão de habitação nesse período. Mesmo após quarenta anos de formulação e implementação deliberada pelo poder público, as políticas e programas habitacionais de âmbito federal no Brasil não conseguiram suprimir o déficit habitacional para população de baixo poder aquisitivo, estimado, segundo estudos recentes da Fundação João Pinheiro, em mais de sete milhões de unidades.

¹⁸ Cymbalista (2005) comenta a trajetória de sua gestão quando esclarece que, do Ministério do Interior, em 1985 o Banco Nacional de Habitação passou para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, quando foi extinto em 1986 e suas funções atribuídas à Caixa Econômica Federal. Em 1987, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano e, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, extinto em 1989. A partir daí, a política de habitação voltou para o Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social, depois Ministério do Bem-estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. Na primeira metade década de 90, a política habitacional ficou a cargo da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento e, mais tarde, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República.

2.3 PROTAGONISMO DO PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO E AMBIENTALISMO NA ARENA: TENSÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS (2002 A 2007)

Contexto político, econômico, social e ideológico (2002 a 2007)

A chegada ao poder do Presidente Lula (2003-2007), mais do que o resultado de uma mobilização de atores e movimentos engajados em prol da justiça social, representou a insatisfação das classes sociais brasileiras com a ideologia neoliberal presente nos anos anteriores, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A emergência da ideologia de esquerda advinda com a vitória do Partido dos Trabalhadores trouxe consigo a possibilidade da implantação de significativas mudanças na formulação de políticas e programas públicos, que deveriam estar voltados, sobretudo, ao atendimento das parcelas socialmente excluídas.

A proposta de mudanças com o novo governo, entretanto, não se fez sentir em termos econômicos. A política de estabilização da moeda, que foi o marco do governo Fernando Henrique, foi respaldada no Governo Lula, cujas ações econômicas estiveram condicionadas à conquista da credibilidade junto ao FMI (CORAZZA; FERRARI FILHO, 2004). Assim sendo, a manutenção da responsabilidade fiscal e das metas superavitárias foram características de seu primeiro governo (2003 – 2006). Mas não se pode desconsiderar o aumento dos gastos públicos nesse período. De acordo com Almeida (2006, p. 1), “nos três [*primeiros*] anos do governo Lula, a média de aumento de gastos públicos correntes foi de 6,23% acima da inflação” e, ao mesmo tempo em que as despesas correntes cresceram, os investimentos produtivos diminuíram sensivelmente, sobretudo aqueles a cargo do setor público, como em infra-estrutura, saúde e educação (ALMEIDA, 2006, p. 1).

Sob a ótica socioeconômica, esse aumento dos gastos públicos no primeiro governo se deu em grande medida em função da provisão de políticas de promoção da justiça social, o que também ocorreu nos países da América do Sul, onde os governos de esquerda retomaram algumas responsabilidades sociais a cargo do Estado. Entretanto, no Brasil, as políticas universalistas de saúde e educação tiveram pouco respaldo estatal quando comparadas às políticas assistencialistas baseadas na transferência direta de recursos, que também incluem a política habitacional e de regularização fundiária. O Estado agregou parceiros e passou a apoiar com recursos

financeiras entidades da associação civil sem fins lucrativos na execução das políticas setoriais, em particular urbanas.

A ocupação do território (2002 a 2007)

Com a legitimação da competência das esferas subnacionais na formulação e execução de políticas sociais para a provisão habitacional, promovida pela Constituição de 1988, emergiu a necessidade de os municípios possuírem um aparato técnico e institucional que, na prática, apenas os maiores municípios brasileiros, ou mais desenvolvidos, detinham. O resultado foi a manutenção da dependência dos municípios mais frágeis em relação aos programas federais e ofertados pelos organismos internacionais, aliada à exacerbação do endividamento aos quais estes municípios estão até hoje submetidos.

As implicações territoriais desse processo de descentralização “tutelada” pelo poder central são comentadas por Cardoso (2002). Segundo o autor, os municípios que apresentam maior dificuldade em implantar políticas locais, como no caso do Nordeste, são municípios onde o quadro de carências é mais dramático e, ao contrário, os que apresentam uma produção mais significativa são os que dispõem de recursos financeiros, técnicos e administrativos, como os do sul do país (CARDOSO, 2002, p. 117). As desigualdades territoriais intermunicipais, dessa forma, passam a ser presentes não apenas nas grandes cidades industrializadas, mas na maior parte das cidades brasileiras. As ocupações informais periféricas e centrais apresentam-se no período consolidadas e adensadas, em um quadro socioespacial de difícil reversão, mesmo assentadas, muitas vezes sobre áreas de risco ou de preservação ambiental.

As ações públicas: planejamento urbano, política habitacional e interface com o meio ambiente (2002 a 2007)

Nos primeiros anos desse novo século, mesmo em meio às implicações territoriais intermunicipais, a internalização dos preceitos descentralizadores da Constituição¹⁹ favoreceu o fortalecimento da gestão do território em nível local. O planejamento urbano participativo encontrou um ambiente político propício a sua consolidação, em virtude de maior espaço dado à expressão dos movimentos sociais e

¹⁹ Apesar de a descentralização ser um tema difundido na literatura especializada, sua definição carece de maior precisão. Abrucio (2004:3) a define como um processo político, circunscrito a um Estado nacional, resultado da conquista ou efetiva transferência do poder decisório aos governos subnacionais. Estes governos adquirem autonomia para

associações comunitárias, bem como da inclusão das entidades de associação civil sem fins lucrativos na defesa dos direitos sociais não atendidos pelo Estado.

A promulgação do Estatuto da Cidade, por sua vez, provocou nos anos seguintes o fortalecimento da questão da moradia como direito social constitucionalmente protegido. Esse ambiente político-ideológico propulsor do protagonismo do planejamento participativo estimulou criação de Fundos e Conselhos envolvendo a gestão popular e o direito à moradia, e a segurança da posse surgiu como desestimuladora das práticas de remoção (ROLNIK, 1994). Os programas de fixação de comunidades com a urbanização de favelas são disseminados, chegando a substituir, em muitos municípios brasileiros as ações de provisão habitacional. Tendo sido adotada como uma importante frente de ação da política habitacional atual, a urbanização de favelas e de demais assentamentos precários visa consolidar uma ocupação existente, mas dotando-a de melhorias urbanísticas. Os casos de urbanização de favelas são comuns quando a dimensão do problema inviabiliza as possibilidades de remoção, seja em função dos altos custos econômicos, seja em função dos altos custos sociais comumente advindos, seja em função do não-enfrentamento, pelas administrações públicas, dos processos especulativos da terra urbana.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, esforços foram concentrados na formulação de políticas de planejamento territorial urbano e de regularização fundiária, que até o presente ano (2007) estão a cargo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. A construção dessas políticas (e dos programas que delas advieram) foi resultado de um processo participativo que culminou na instauração das Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003 e 2005. As Conferências ensejaram um processo de mobilização que incorporou distintos segmentos sociais em torno da definição de diretrizes com as quais o Ministério formataria a política nacional. Como resultado desse processo, além do programa de fortalecimento da gestão urbana municipal (que teve como ação o apoio à elaboração dos planos diretores), a política fundiária foi instituída no Ministério. A temática regularização fundiária ganhou visibilidade com a institucionalização do Programa Papel Passado²⁰, criado em 2004.

escolher seus representantes, para elaborar uma legislação própria referente às competências que lhes cabem e para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

²⁰ O Programa Papel Passado visa apoiar as administrações públicas estaduais e municipais, além de entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas nas ações de regularização fundiária de assentamentos precários em áreas públicas ou particulares.

No âmbito da temática ambiental, os marcos legais instituídos principalmente a partir da década de 80 criaram ambiente propício para o surgimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos, em várias áreas e níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, comitês de bacias e de Áreas de Proteção Ambiental – APAs (JACOBI, 2000, p. 17).

Ante o fortalecimento do planejamento urbano participativo, de um lado, e a emergência do meio ambiente enquanto tema político, de outro, as tensões e conflitos na implementação das políticas e programas habitacionais federais foram acirrados em função de ambos os temas estarem legitimados pelo Estado: por um lado, em vários casos, tem-se a legalização da permanência da população em seu local de moradia, ainda que assentada sobre APP e, por outro, a imposição de instrumentos legais que determinam a manutenção de um meio ambiente equilibrado e protegido, ainda que em área urbana. Essas tensões são visíveis e, no âmbito específico desta pesquisa, resultaram em distintas estratégias de intervenção adotadas nos projetos contratados pelo Programa Habitar Brasil BID.

Os resultados socioespaciais obtidos (2002 a 2007)

É prematuro analisar os resultados socioespaciais obtidos com as recentes políticas federais de fortalecimento da gestão urbana e de regularização fundiária. O que chama a atenção é o tensionamento decorrente de posicionamentos distintos entre grupos ideologicamente antagônicos, seja de urbanistas sociais e ambientalistas que vêem o território como ambiente de disputa onde a prevalência de um tema acarreta o declínio do outro, seja de atores de diversas naturezas que, na prática, influenciam a tomada de decisão. São incipientes as intervenções que conseguem harmonizar os dois temas e, ao mesmo tempo, minimizar os passivos social e ambiental. Como o foco dessa pesquisa recai na decodificação dos processos sobre os quais recai a decisão de regularização fundiária ou manutenção das APP, os diferentes resultados socioespaciais obtidos por meio do Programa HBB, no próximo capítulo, ajudam a compreender a problemática.

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou a construção das tensões entre as temáticas urbanística e ambiental na implementação das atuais políticas habitacionais no Brasil a partir de uma abordagem histórica em escala nacional. Demarcou e analisou três períodos-chave do processo de desenvolvimento urbano do país: um primeiro período marcado pela preponderância do planejamento urbano racionalista e a promoção no território de ações que priorizaram o tratamento legalista do ambiente (1964-1986); um segundo período marcado pela contestação dessa racionalidade instrumental e a simultânea politização do ambiente (1987-2001); e um terceiro período marcado pelo protagonismo do modelo de planejamento participativo, de um lado, e o fortalecimento do paradigma ambiental enquanto tema político, de outro (2002 – 2007).

A análise mostrou que os diferentes contextos (político-ideológico e socioeconômico) influenciaram diferentes ações públicas, que por sua vez influenciaram efeitos socioespaciais e ambientais. Evidenciou que, no primeiro período, motivadas pelo contexto de expansão industrial, ideologia desenvolvimentista e migração, as ações públicas restringiram as questões urbanísticas a um problema de provisão habitacional com erradicação de favelas e construção de marcos para disciplinar a ocupação da terra urbana. De outro lado, motivadas pela preocupação ambiental no mundo, as ações ambientais no Brasil se restringiram a temas amplos como poluição industrial e devastação de grandes ecossistemas, além do cumprimento das leis ambientais e desconsideração da problemática socioambiental urbana.

No segundo período, em um contexto marcado por estagnação econômica, empobrecimento de municípios e proliferação de assentamentos precários informais, a Constituição Federal de 1988 incorporou, em espaços separados, direitos sociais à moradia e ao meio ambiente. As ações públicas urbanísticas restringiram as políticas de provisão e passaram a atuar de forma pontual na urbanização de favelas, abrindo espaço para a atuação das agências multilaterais de fomento. De outro lado, a temática ambiental é institucionalizada com a criação de política nacional e órgãos de gestão e fiscalização, e a relação meio ambiente/sociedade é incorporada apenas de forma teórica nos estudos ambientais.

No terceiro momento, em um contexto de estabilização da moeda, aumento dos gastos estatais e protagonismo da ação local, as questões urbanísticas emergem sob o

marco do Estatuto da Cidade e a ótica do planejamento participativo, das políticas de permanência da população com a regularização fundiária e de promoção do acesso à terra bem localizada em benefício das camadas sociais de menor renda. De outro lado, a política ambiental fortalece as instâncias de licenciamento e de forma lenta incorpora demandas sociais nos seus marcos normativos, muito embora prevalecendo ainda o pouco diálogo entre as temáticas.

CAPÍTULO 3.

EVIDÊNCIAS E TENSÕES A PARTIR DE CASOS CONCRETOS: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA HABITAR BRASIL BID

Com o entendimento dos processos que constituíram historicamente as tensões entre as temáticas urbanística e ambiental na implementação das políticas habitacionais em escala nacional, pode-se compreender o contexto no qual se inserem os recentes programas de urbanização de favelas no Brasil, como é o Programa Habitar Brasil BID. Partindo desse entendimento, a análise deste capítulo busca responder a segunda questão orientadora, que é o foco da pesquisa, e trata da compreensão de como se articularam os processos decisórios dos quais resultou a preponderância dos aspectos sociais em detrimento dos ambientais, ou vice-versa, à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental nos projetos selecionados do Programa HBB. Para isso, o capítulo foi estruturado da seguinte forma: no primeiro item serão apresentados o Programa e os atores envolvidos nas diversas escalas de atuação. No segundo item cada projeto selecionado (SQ 19, em Cidade Ocidental; Coroa do Meio, em Aracaju; e Alagados, em Salvador) será analisado segundo: (i) a contextualização à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental; (ii) as ações públicas que, no âmbito específico dessa pesquisa, podem considerar os atores envolvidos e a estratégia de intervenção resultante; e, (iii) a síntese do item, que será subsidiada pela montagem da matriz. Por fim, no terceiro item deste capítulo tem-se o aprofundamento na análise dos elementos contidos na matriz de cada projeto e uma comparação entre os mesmos, à luz do papel que cada dimensão desempenhou no processo decisório.

3.1 UM OLHAR SOBRE O DESENHO DO PROGRAMA E SEUS ATORES

Criado em 1999, o Programa HBB foi financiado pelo BID e por recursos da União. O público-alvo são famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, que residam em favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras, localizados em aglomerações urbanas. O HBB é composto por dois subprogramas, o Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios - DI e o Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS. Em tese, o Subprograma DI tem como objetivo geral apoiar a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional de prefeituras municipais ou governos de estados para atuar na melhoria das condições habitacionais, prioritariamente, das famílias de baixa renda, por meio da criação e aperfeiçoamento dos instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos precários; criação de condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo; adequação dos padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população de baixa renda; implantação de estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas; e, elevação da capacitação técnica dos gestores do poder executivo responsáveis pelo funcionamento do setor. Por sua vez, o objetivo específico do Subprograma UAS é:

...a implantação, de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos (Habitar Brasil - Regulamento Operacional, 2004, p.10).

Pode-se afirmar que o HBB é um programa híbrido, visto que, de um lado, seu desenho apresenta traços da racionalidade instrumental da década de 60 ao ofertar a seqüência dos itens de projeto passíveis de financiamento em lista prévia (o que gera desestímulo ao protagonismo da ação local), além de projetos compreensivos com custos padronizados em meio às diferentes realidades municipais do país. Além disso, estimula a formação de uma unidade local (UEM – Unidade Executora Municipal ou UEE – Unidade Executora Estadual) destinada ao acompanhamento e execução do programa que, muitas vezes, agrega o trabalho de consultores externos que acabam por não transmitir aos servidores da administração local o conhecimento adquirido e produzido nos trabalhos. De outro lado estimula a adoção de mecanismos de participação popular na formulação da estratégia de intervenção, muito embora a forma

e o nível da participação popular sejam questionáveis na prática²¹. Sob a ótica da dimensão ambiental urbana, há a consideração da temática pelo Programa, mesmo que a preocupação tenha recaído na mitigação de impactos decorrentes das ações de urbanização.

Os atores envolvidos na gestão e implementação do Programa – e oficialmente reconhecidos no Regulamento Operacional do HBB (2004, p. 6) - são diversos e se encontram em distintas escalas de atuação. Na escala internacional, o BID (considerado nos documentos oficiais apenas como agente provedor de parte dos recursos financeiros oriundos do acordo de empréstimo firmado com a União) tem sua ação vinculada primordialmente à continuidade de projetos de “cooperação” para fins de desenvolvimento econômico local e erradicação da pobreza urbana, que encontraram no país ambiente propício a sua difusão a partir dos anos 80.

Na escala nacional, tem-se o Ministério das Cidades²², órgão designado pela União para exercer a representação e intermediação com o BID, bem como a responsabilidade pela gestão do Programa, incluindo ações de definição de diretrizes, aprovação, monitoramento e avaliação da execução, e a Caixa Econômica Federal, agente operacionalizador do Programa, com capilaridade nos municípios brasileiros e ação descentralizada nas gerências regionais de desenvolvimento urbano em diversos municípios do país, não apenas capitais de estados.

Na escala nacional tem-se ainda a Secretaria de Patrimônio da União - SPU, que tem como uma de suas missões gerenciar os imóveis públicos da União, dentre os quais se inserem os terrenos de marinha, acrescidos de marinha e os terrenos marginais²³, com os quais as APPs à margem dos cursos d'água exercem uma estreita relação. O IBAMA também é ator na implementação do Programa. Sua atuação está vinculada à emissão de pareceres referentes aos projetos contratados por entes estaduais.

²¹ Sobre este aspecto, Guimarães (2005), a partir da análise do projeto do Programa em Belém - Pará, evidencia a existência de um distanciamento entre as intenções dos profissionais envolvidos no projeto a serviço do Estado e as reais demandas da população.

²² Até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o HBB foi gerenciado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

²³ Os terrenos de marinha são aqueles banhados pelo mar, lagos, rios e quaisquer outras correntes de água onde se faça sentir a influência das marés e estejam situados numa faixa de 33,00 m, medidos horizontalmente para a parte da terra, da posição da linha de preamar médio de 1831. Os acrescidos de marinha são formados natural ou artificialmente em direção ao mar, rios ou lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. Os terrenos marginais são banhados por lagoas, rios ou outras correntes de água fora do alcance das marés, mas que banham mais de um estado u sirvam de limites com outros países (Informações obtidas em documentos internos da SPU).

Na escala local, tem-se como órgãos passíveis de serem contratados as prefeituras municipais, os governos estaduais e do Distrito Federal, em suas administrações direta ou indireta. Nessa escala também estão envolvidos outros atores, muitas vezes desconsiderados das análises de implementação dos programas habitacionais, como são as consultorias especializadas, as ONGs, os institutos de ensino e pesquisa como universidades, institutos, fundações de atuação local e capazes de desenvolver serviços específicos no âmbito do Programa, o Ministério Público, Gerências de Patrimônio da União - GRPU, órgãos locais de licenciamento ambiental.

Em entrevista informal realizada com gestor do HBB no Ministério das Cidades²⁴, foi afirmado que o poder de interferência do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal enquanto órgãos gestor e operacionalizador do Programa, respectivamente, esteve restrito à análise de viabilidade técnica e operacional dos projetos contratados. A justificativa para isso recai na valorização, pelas equipes técnicas dos órgãos federais, da autonomia dos entes contratados em dispor da sua política e das ações projetuais de acordo com as necessidades e expectativas locais. Nesse sentido, a valorização da autonomia encontra-se respaldada pela Constituição Federal de 1988 e, em tese, é consonante com a implementação de programas habitacionais federais como o HBB. Entretanto cabe ressaltar que a definição de 'viabilidade técnica' e dos parâmetros sobre os quais essa definição está amparada estão muitas vezes vinculadas aos dispositivos legais existentes e que incidem sobre a temática. Dessa forma, a viabilidade técnica confunde-se muitas vezes com a viabilidade normativa ou legal.

A partir das informações obtidas no órgão gestor do Programa, no tocante à autonomia dada aos entes subnacionais na definição de sua estratégia projetual, um direcionamento dessa pesquisa foi apontado, no sentido de que a identificação dos processos preponderantes na tomada de decisão quanto à regularização fundiária ou manutenção das APP nos projetos contratados - e que geraram as distintas estratégias de intervenção apontadas anteriormente – recaem mais fortemente na escala local. E é sobre escala local que está direcionada a análise dos processos decisórios.

Para a pesquisa empírica foram selecionados três projetos contratados pelo Programa Habitar Brasil BID, que serão objeto de estudos de exemplo. Essa pesquisa vai desde a criação do Programa, em 1999, que tinha como órgão gestor a Secretaria

Especial de Desenvolvimento Urbano, até o presente ano (2007), período atual de implementação dos projetos, que têm como órgão gestor o atual Ministério das Cidades. Os projetos foram escolhidos com base nas diferentes estratégias de intervenção apontadas por Freire (2005), quanto ao tratamento dado à APP. Foram escolhidos os assentamentos SQ 19 em Cidade Ocidental/GO (Estratégia 1), Coroa do Meio em Aracaju/SE (Estratégia 2) e Alagados em Salvador/BA (Estratégia 5). Enquanto o primeiro foi mais atento ao quadro natural, no segundo o processo resultou numa estratégia mediada entre aspectos naturais e sociais, e o terceiro foi mais atento ao quadro social (**Quadro 7**).

Quadro 7 – Identificação dos projetos do HBB analisados a partir das estratégias de intervenção adotadas nos projetos inseridos em APP à margem de corpos d'água.

Assentamento	Município/UF	Estratégia de intervenção	Caracterização
SQ 19	Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	As Áreas de Preservação Permanente permaneceram com a vegetação do bioma local ou esta foi recuperada e protegida. Foi vetada a ocupação pela população. Aqui se incluem os casos em que houve remoção total ou parcial da população moradora em detrimento da manutenção da APP.
Coroa do Meio	Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	As Áreas de Preservação Permanente permaneceram com a vegetação do bioma local ou esta foi recuperada e protegida. Foi vetada a ocupação pela população. Entretanto, as larguras das faixas de preservação estabelecidas no Código Florestal – Lei 4771/65 não foram respeitadas, sendo, em alguns trechos, suprimidas em função da implantação de equipamentos comunitários ou áreas de lazer.
Alagados	Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	As Áreas de Preservação Permanente foram descaracterizadas/suprimidas por obras no corpo hídrico, em geral canalizações abertas ou fechadas. As áreas de APP foram destinadas à implantação de equipamentos comunitários edificados, assim como provisão de unidades habitacionais. A estratégia privilegia a ocupação da APP por população, em detrimento de manutenção de áreas preservadas.

Fonte: Freire (2005), adaptado pela autora.

²⁴ Entrevista informal realizada com técnico ambiental da equipe HBB do Ministério das Cidades em 09/03/2007.

3.2 O TRATAMENTO LEGALISTA DO AMBIENTE NA SQ 19, CIDADE OCIDENTAL- GO

Contexto econômico-fundiário

Abordar o contexto econômico-fundiário do assentamento Super Quadra 19 (SQ 19) requer a compreensão da estruturação urbana na qual se insere o município de Cidade Ocidental, estado de Goiás, e das funções que ele hoje desempenha. Cidade Ocidental possui área de 389,9 Km² e população urbana de 34.465, de um total 40.375 habitantes²⁵. Encontra-se inserida no Entorno Imediato²⁶ da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE²⁷. Além do Distrito Federal - DF, a RIDE compreende 19 municípios do estado de Goiás e dois municípios do estado de Minas Gerais. Segundo dados do Censo IBGE (2000), a RIDE possuía uma população total, em 2000, de 2.941.957 habitantes, sendo que a quase totalidade, 2.676.814 habitantes, pertencia à área urbana. Sua taxa de crescimento populacional foi intensa nas últimas décadas, em especial nos municípios que compõem o Entorno Imediato, como mostra a **Tabela 1**.

Tabela 1 – Taxas de crescimento populacional da RIDE nas últimas décadas.

Áreas RIDE	Taxa de crescimento populacional (%), segundo Censos do IBGE		
	1970 a 1980	1980 a 1991	1991 a 2000
Brasília	8,15	2,84	2,79
Entorno Imediato	10,13	9,21	8,33
Entorno Distante	2,53	1,49	1,78
Total Entorno	4,33	4,57	5,49
Total RIDE	7,15	3,25	3,55

Fonte: CAIADO (2005, p. 58), adaptado pela autora.

Segundo informações obtidas junto à Prefeitura Municipal²⁸, a origem de Cidade Ocidental está vinculada à implantação de um loteamento – aprovado pelo Decreto n° 1.248 de 20 de junho de 1975 – localizado à direita da BR-040, no extremo oeste do município de Luziânia. Este loteamento foi parte integrante do Plano de Migrações

²⁵ Censo IBGE (2000).

²⁶ Segundo Caiado (2005, p. 57), “é considerado Entorno Imediato o conjunto de municípios goianos vizinhos do DF e que tiveram seus processos de ocupação e crescimento demográfico diretamente relacionados à expansão urbana do DF: Luziânia e seus desmembramentos – Cidade Ocidental, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás (desmembrado de Santo Antônio do Descoberto em 1997) –, todos localizados a sudoeste do DF, e o município de Planaltina de Goiás, situado na direção nordeste. Esses municípios, além do DF, apresentam as maiores participações no total da população regional e também as mais elevadas densidades demográficas”.

²⁷ A RIDE foi instituída pela Lei Complementar n° 94, de 19 de março de 1998, incluindo o Distrito Federal e os municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no Estado de Minas Gerais.

Internas concebido pelo então Ministério do Interior. Essa informação, entretanto, é contestada por Caiado (2005, p. 63-64), quando afirma que a origem de Cidade Ocidental está vinculada à atuação do BNH e outros agentes financeiros, que criaram na década de 80 “três grandes conjuntos habitacionais localizados no município goiano de Luziânia, num total de 4.500 unidades destinadas à população de renda média, com prestações variando de 1 a 2 salários mínimos”. Estes conjuntos deram origem a desmembramentos que, na década de 90, constituíram-se em três municípios de mesmo nome: Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Novo Gama (CAIADO, 2005, p. 64).

Muito embora haja controvérsias quanto à origem de Cidade Ocidental, não se pode negar que a criação do município é decorrente, segundo Caiado (2005, p. 57), da concentração de funções administrativas em Brasília e da grande transferência de recursos fiscais por ela recebida, que fizeram com que a capital exercesse uma função terciária extremada, inclusive para os principais pólos nacionais, e atraindo população em busca de emprego e serviços. Ao mesmo tempo, os núcleos preexistentes localizados no entorno tiveram suas antigas funções enfraquecidas e passaram a exercer importante papel na absorção dessa população atraída para a capital (CAIADO, *ibidem*). Devido à proximidade com o Distrito Federal, Cidade Ocidental foi alvo de intensa imigração, em sua maioria de população de baixo poder aquisitivo. As atividades econômicas no município²⁹, pouco representativas, fortaleceram sua dependência em relação ao Distrito Federal, que existe até o presente. O DF, ao absorver a maior parte da população urbana economicamente ativa de Cidade Ocidental, reitera a sua função de município-dormitório.

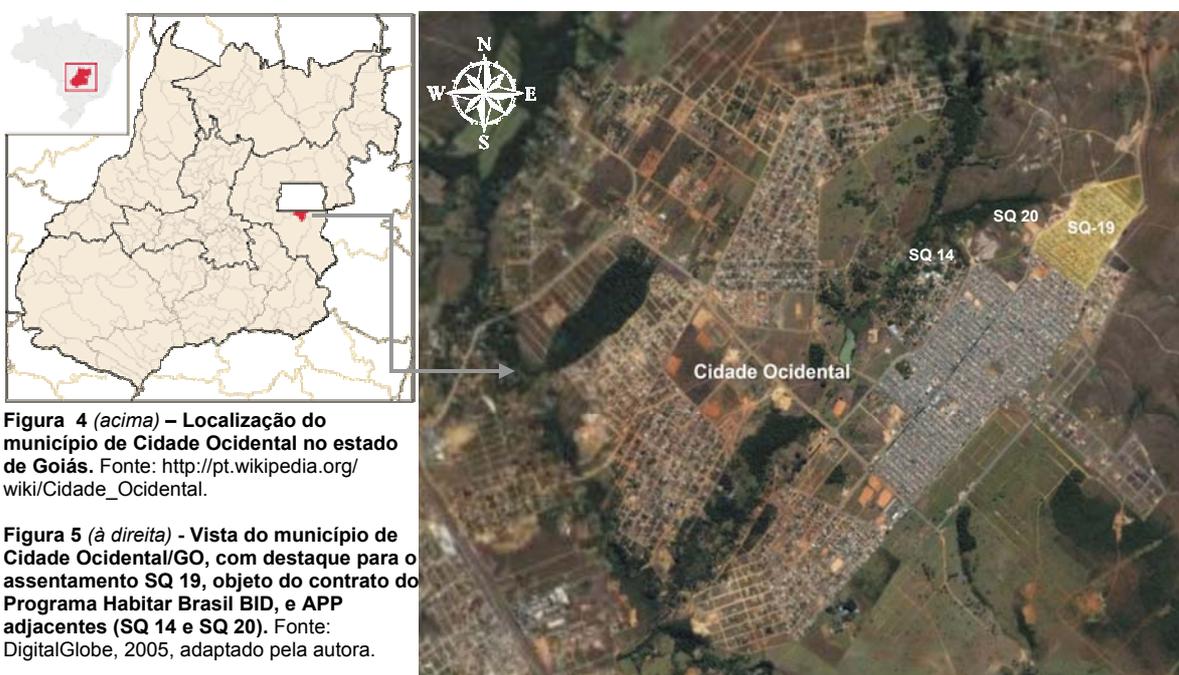
No cadastro de imóveis da Prefeitura Municipal, de 2001, há a indicação de cerca de quarenta mil lotes no município, inseridos nas áreas urbana, de expansão urbana e rural. Segundo informações extraídas do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) de Cidade Ocidental (2002, p. 29), em 2001 apenas 37% dos imóveis estavam ocupados, o que gerou a ociosidade de imóveis urbanos, agravados pela presença de imóveis rurais (fazendas) dentro do perímetro urbano. Em 2002, sete assentamentos precários irregulares estavam inseridos na área

²⁸ Essas informações foram obtidas pelo autor junto ao então Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental, quando da elaboração do Projeto Integrado – Fase II de UAS, em 02/10/2002.

²⁹ A economia municipal está calcada no setor agropecuário, com destaque para a produção de grãos – soja, arroz, feijão e milho. A horticultura e fruticultura destinam-se apenas ao abastecimento interno, destacando-se a produção de marmelo para pequenas agroindústrias de marmelada (DIAGNÓSTICO INTEGRADO, 2002, p.12).

urbana do município, abrigando aproximadamente 850 famílias, dentre os quais se destaca a SQ 19, objeto desse estudo (PEMAS, 2002, p.32).

A SQ 19 é um loteamento irregular inserido no perímetro urbano do município e está localizada a nordeste da sede municipal, distando desta aproximadamente 2,5 km. Possui como áreas adjacentes a Super Quadra 14 e a Super Quadra 20, ambas Áreas de Preservação Permanente por comportarem cursos d'água nas poligonais (**Figuras 4 e 5**). Dado o pequeno porte do município, a localização do assentamento na malha urbana não é variável relevante na composição do valor da terra urbana, visto que não é alvo de especulação imobiliária. As Áreas de Preservação Permanente na SQ 14 e SQ 20, porém, atraíram a ocupação de população de baixa renda devido a sua localização próxima ao centro de Cidade Ocidental. Vale salientar que o município se assemelha a um grande loteamento que apresenta características análogas às das áreas periféricas de grandes municípios do país: expansão acelerada, presença de imóveis ociosos, escassez de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, deficiente sistema de transporte e dependência em relação ao núcleo urbano que, em termos comparativos, seria a cidade de Brasília.



A ocupação da SQ 19 foi iniciada em 1994, com a provisão, pela Prefeitura Municipal, de 457 unidades habitacionais destinadas a servidores municipais, entre os anos de 1994 e 1997 e, desde 1988, o Distrito Federal é ente público detentor da dominialidade da gleba (DIAGNÓSTICO INTEGRADO, 2002, p.34). Entretanto, mesmo

com o projeto contratado em 2004, até o presente ano (2007) a Prefeitura de Cidade Ocidental encontra obstáculos concernentes à concretização do processo de regularização fundiária, em virtude de não ter conseguido até o momento a obtenção da transferência de dominialidade da gleba do Distrito Federal para a municipalidade, a fim de que o poder público possa concretizar o processo de regularização fundiária e emitir os títulos de posse ou propriedade às famílias moradoras. A esse respeito, segundo informações do PEMAS (2002, p. 34), em julho de 2001 o Governo do Distrito Federal obteve êxito em ação de reintegração de posse na quadra SQ 20, promovendo, ao final do mesmo mês, a desocupação imediata da área, com remoção dos moradores.

Contexto político-ideológico

No âmbito do programa Habitar Brasil BID, o contrato do Subprograma UAS que beneficiou o assentamento SQ 19 no município de Cidade Ocidental foi firmado em 2004 com a Prefeitura Municipal, muito embora todos os projetos já tivessem sido elaborados e aprovados ainda em 2002. O então prefeito de Cidade Ocidental à época da contratação foi reeleito e até o presente ano (2007) continua sendo o representante da terceira administração autônoma do município. O prefeito é filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. O PSDB é um partido político brasileiro criado originalmente com o objetivo de representar a socialdemocracia no Brasil. Entre as propostas originais do partido estão, no plano político, a instituição do parlamentarismo e, no plano econômico, o incentivo à economia de mercado regulada pelo Estado, com participação mais livre das empresas privadas e de investidores internacionais. Por esse motivo, críticos e intelectuais de esquerda consideram que o partido apresenta características que o vinculam ao neoliberalismo, aproximando-o do *centro-direita* ou da *direita*. Por outro lado, os afiliados ao PSDB geralmente se classificam como de *centro* ou de *centro-esquerda*³⁰. Muito embora contradições ideológicas possam permear a missão política do partido, uma característica predominante do seu discurso é a busca prioritária pelo desenvolvimento econômico, que traria como externalidade positiva posterior desenvolvimento social. Enquanto aparelhos de materialização e difusão dessa ideologia, as unidades administrativas municipais, as políticas públicas dela decorrentes, bem como o aparato legal e normativo local existente, sob análise, fornecem evidências que ajudam a compreender o processo decisório que resultou na

³⁰ Sobre este assunto, ver CARDOSO (1990).

estratégia de intervenção adotada. Essa estratégia, em linhas gerais, garantiu a manutenção da APP em detrimento da remoção das famílias lá assentadas.

Informações extraídas do PEMAS (2002, p.45) demonstram que, no período, a estrutura administrativa da Prefeitura previa a incorporação da temática ambiental, muito embora como uma divisão no âmbito da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente. A vinculação dessa temática à da saúde (que, por sua vez, deveria incorporar ações de vigilância sanitária e de vigilância epidemiológica), revela o foco higienista que seria dado à política ambiental do município. Esse foco remonta à ação pública pautada no planejamento racionalista da década de 60 no Brasil. Se, por um lado, a inclusão da temática ambiental se deu sob o enfoque sanitário, por outro lado a política habitacional urbana, a cargo da Secretaria de Promoção Social, Trabalho e Habitação, restringiu a questão habitacional à estrita provisão de moradias e de lotes destinados a famílias de baixa renda (PEMAS, 2002, p. 45). Esta Secretaria, por sua vez, estava estrutural e funcionalmente desvinculada da Secretaria de Viação, Obras, Serviços e Transportes Urbanos, responsável pela incorporação dos serviços urbanos de fiscalização, infra-estrutura e legislação edilícia e urbanística (**Figura 6**).

No tocante à legalidade das regras ambientais e urbanísticas municipais, verificou-se que o município, de acordo com o PEMAS (2002, p. 52), apesar de possuir Plano Diretor aprovado à época de contratação dos projetos (Lei nº 216, de 10 de dezembro de 1997), não conseguiu implementá-lo. Além de se restringir apenas à área urbana do município, o Plano Diretor de Cidade Ocidental não se aprofundou em questões específicas do município e explorou apenas diretrizes urbanísticas, ambientais e socioeconômicas, que não foram regulamentadas. As únicas normas urbanísticas existentes no período eram: a Lei de Parcelamento do Solo, que foi elaborada aos moldes da Lei Federal nº 6766 de 1979, muito embora sobrelevando alguns parâmetros técnicos, como o tamanho mínimo de um lote urbano³¹; o Código de Edificações, que, por sua vez, manteve o foco nas condições mínimas de segurança, conforto e higiene das edificações, além de disciplinar os procedimentos administrativos relacionados ao licenciamento urbanístico, construção e fiscalização de obras; e, por fim, a Lei de Perímetro Urbano, que com amplos limites, induziu a conformação de vazios inseridos na malha urbana do município, ocasionando altos custos para a provisão de infra-estrutura e dificultando a prestação de serviços públicos essenciais (PEMAS, 2002).

³¹ Na Lei de Parcelamento do solo de Cidade Ocidental o tamanho mínimo de um lote urbano estava fixado em 360,00 m², sendo que na Lei Federal 6766/79 este tamanho mínimo está fixado em 125,00 m² (Artigo 4º).

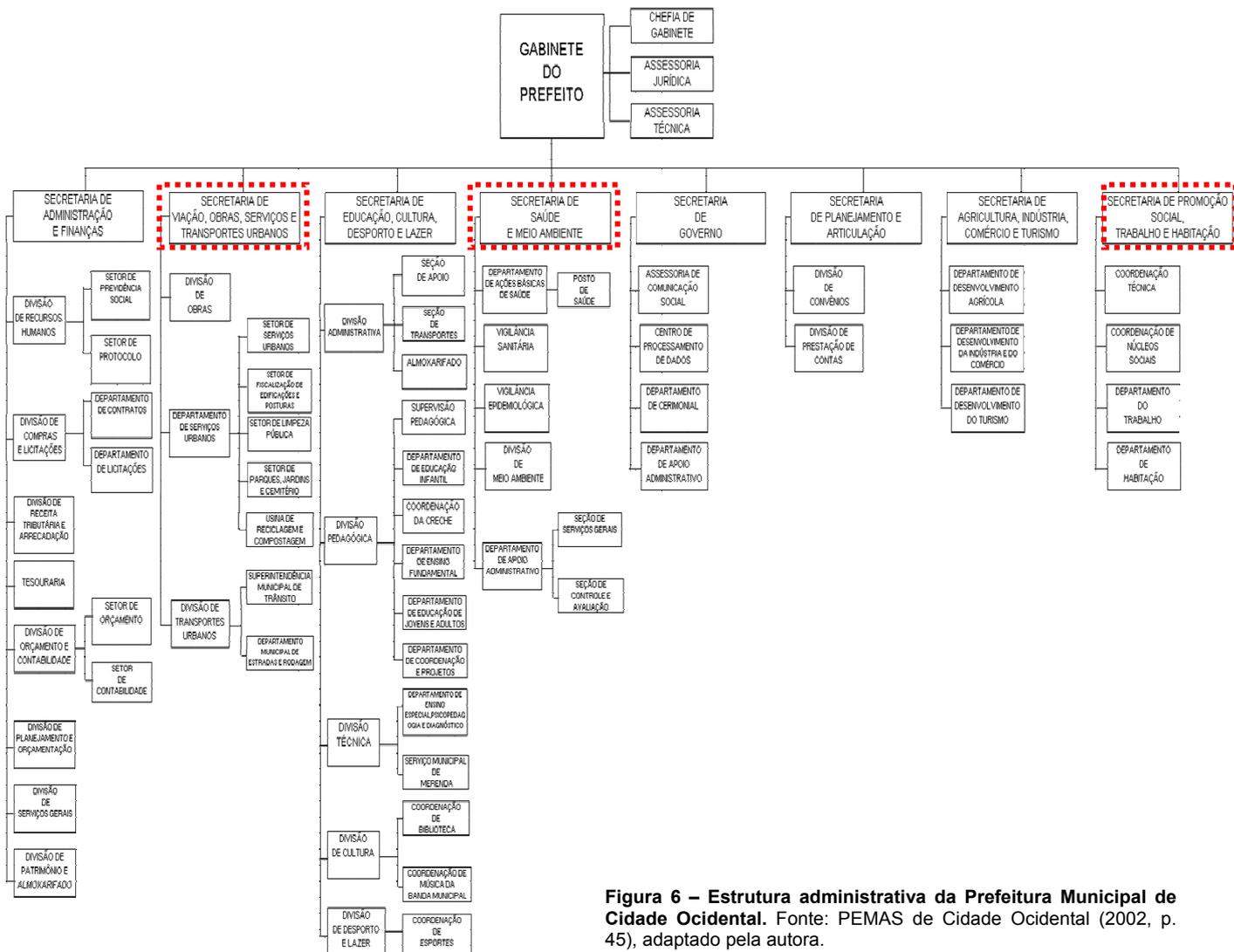


Figura 6 – Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental. Fonte: PEMAS de Cidade Ocidental (2002, p. 45), adaptado pela autora.

À época da contratação dos projetos o município de Cidade Ocidental não dispunha de Política Municipal de Habitação. O único programa habitacional existente, criado a partir da Lei Municipal nº 21, de 11 de outubro de 1995, atendia a demandas clientelistas dos servidores públicos da administração municipal com renda de até quatro salários-mínimos. Apesar de existir formalmente um Conselho Municipal de Habitação (criado pelo Decreto nº 1.003, de 20 de maio de 1999), a inexistência da própria política municipal, de programas habitacionais abrangentes, bem como de um fundo municipal de habitação tornaram as atribuições do Conselho inócuas e restringindo qualquer iniciativa no sentido da promoção da participação social nos processos decisórios. Quanto aos movimentos socialmente organizados em prol da moradia no assentamento, estes eram praticamente inexistentes à época da contratação dos projetos. A comunidade, que ocupa o assentamento desde 1994, não se organizou em associação. Uma possível justificativa para isso é que, segundo

informações obtidas junto à Prefeitura Municipal³², a maioria dos chefes de família pertence ao quadro de servidores da prefeitura, que têm como representação uma diretoria específica na estrutura administrativa municipal. Essa proximidade institucional trouxe consigo relativa “informalidade” na relação entre a comunidade e o poder público.

Por sua vez, muito embora não se tenha conhecimento da existência de movimentos em prol do meio ambiente no município, no assentamento SQ 19 há indícios de sua inexistência. A deterioração do ambiente local, com a destinação inadequada de resíduos nas Áreas de Preservação Permanente, assim como no curso d’água existente na quadra adjacente, era notória à época da contratação dos projetos, mesmo havendo coleta regular de lixo promovida pela Prefeitura no período. Além disso, esse indício de inexistência é reforçado quando se verifica a ausência de políticas públicas ambientais promovidas pelo poder público à época da contratação, considerando que o Estado tem como uma de suas atribuições a promoção de políticas e programas públicos em atendimento aos diferentes interesses da sociedade.

Contexto socioambiental

De acordo com o Diagnóstico Integrado (2002, p. 21), a SQ 19 possui aproximadamente 30,6 hectares e pouco mais de 600 famílias e é constituída por 20 quadras regularmente demarcadas, subdivididas em lotes com área de 144,00 m². Quanto à provisão de infra-estrutura, as moradias, à época da contratação do projeto pelo HBB, eram atendidas por redes de energia elétrica, água e ainda havia iluminação pública nas ruas. O saneamento básico atendia a apenas três ruas principais do assentamento, sendo que, nas demais, a utilização de fossas negras era predominante. O assentamento era desprovido de equipamentos comunitários e serviços públicos, inclusive de transporte, apesar de existir uma linha de ônibus, vinda de bairros mais distantes, que servia os moradores “com certa deficiência”. (DIAGNÓSTICO INTEGRADO, 2002, p.39-40). Apesar da inadequação da infra-estrutura existente, as edificações foram construídas em alvenaria sem acabamento, em sua maioria financiadas com recursos da Prefeitura Municipal (**Figura 7**). Segundo informações contidas no Diagnóstico Integrado (2002, p. 25) das 612 edificações existentes, em torno de vinte barracos foram erguidos com madeira e cobertos com lona preta ou telha de fibrocimento.

³² Essas informações foram obtidas pelo autor junto ao então Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental, quando da elaboração do Projeto Integrado – Fase II de UAS, em 02/10/2002.

A SQ 19 tem como áreas adjacentes a SQ 20 e a SQ 14, identificadas como Áreas de Preservação Permanente. A SQ 14 está inserida numa sub-bacia do município e contém na poligonal o Córrego Jacob, que deságua num lago que banha a sede do município (**Figuras 8 e 9**). À época da contratação, as APP eram constituídas de vegetação do bioma local que, muito embora apresentasse indícios de degradação, não se encontrava suprimida. Entretanto, serviam como depósito de restos de construção e de lixo. Abrigavam ainda 44 famílias, que tinham construído barracos destinados a sua moradia. O leito do Córrego estava comprometido pelo acúmulo de lixo e suas águas em elevado estado de poluição (**Figura 10**).



Figura 7 (à esquerda) – Unidades habitacionais existentes da Super-Quadra 19, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID. Fonte: Prefeitura de Cidade Ocidental (2002).

Figura 8 (à direita) – Área de Preservação Permanente da SQ 20, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID. Fonte: Prefeitura de Cidade Ocidental (2002).



Figura 9 (à esquerda) – Córrego Jacob na Super-Quadra 14, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID. Fonte: Prefeitura de Cidade Ocidental (2002).

Figura 10 (à direita) – Barraco em APP na Super-Quadra 14, em Cidade Ocidental, à época da contratação pelo Programa Habitar Brasil BID. Fonte: Prefeitura de Cidade Ocidental (2002).

A ação pública: os atores envolvidos no processo decisório e a estratégia de intervenção adotada

Foram poucos os atores envolvidos no processo decisório que resultou na estratégia de intervenção adotada na SQ 19. O processo de participação da comunidade foi deficiente, tendo em vista que não essa comunidade não teve poder deliberativo na definição projetual, muito embora tenha aderido formalmente à estratégia de intervenção por meio de assinaturas, em virtude do termo de adesão comunitária ser

Síntese do item: a matriz do Projeto SQ 19 à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental

A partir da análise do contexto e das ações públicas referentes ao Projeto da SQ 19, elaborou-se a matriz segundo o modelo analítico apresentado na fundamentação teórica. A construção dessa matriz considerou as dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental e retomou as variáveis selecionadas em cada uma delas. A categorização binária se deu em função das análises dos indicadores formatados presentes no modelo analítico (p. 51 a 53). Assim sendo, a matriz analítica para o projeto da SQ 19 obteve a seguinte conformação (**Quadro 8**):

Quadro 8 – Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto SQ 19.

		1. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA							
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento		1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para habitação	
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
		2. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA							
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão	
			2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
		3. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL							
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção				
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem				
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Precária	Não	Sim	Ecológica				

Fonte: autora (2007).

A partir da análise da matriz apresentada pode-se extrair algumas características relevantes para a compreensão dos processos que preponderaram na decisão de recuperação, manutenção e preservação das Áreas de Preservação Permanente da SQ 20, o que acarretou na relocação de 44 famílias para imóveis ociosos na SQ 19 e fechamento da poligonal da APP, incluindo o impedimento da visitação pública. No tocante à dimensão econômico-fundiária, além do pequeno porte de Cidade Ocidental, onde o assentamento se insere, a estrutura produzida no entorno do assentamento apresenta traços de precariedade e é deficiente a localização do bairro em relação ao centro urbano de Brasília, com o qual o município de Cidade Ocidental apresenta relação de dependência econômica. Além disso, há imóveis ociosos no assentamento, que foram destinados à relocação de 44 famílias que estavam assentadas às margens do Córrego Jacob da SQ 20. A possível existência de uma paisagem natural atrativa, que poderia ser variável relevante na elevação do preço da terra, não é considerada no entorno do assentamento Cidade Ocidental.

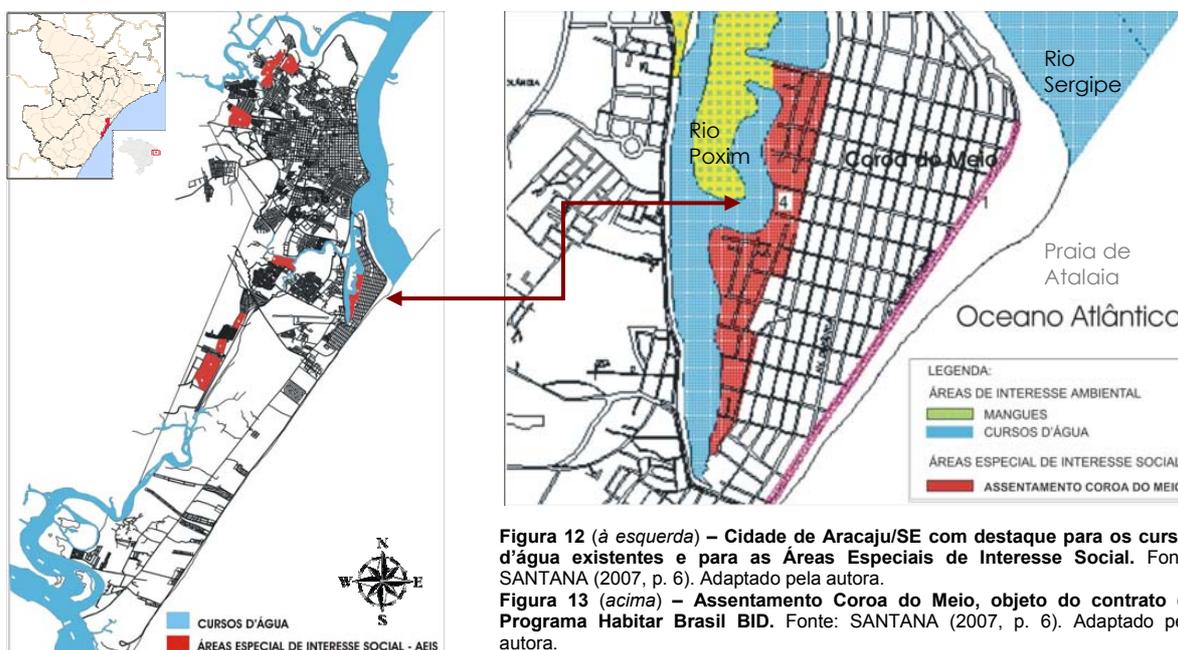
No tocante à dimensão político-ideológica, cabe destacar como características essenciais o perfil de direita do chefe do poder executivo local, a gestão administrativa centralizada, dada a inoperância do Conselho Urbanístico existente, e a deficiência dos instrumentos de Estado, marcados pela ausência de leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana (o que faz com que as normas federais sejam aplicadas independentemente das especificidades locais), pela desarticulação administrativa e pela fragilidade da equipe técnica local. Sobre esse último aspecto, cabe ressaltar que o desenvolvimento do projeto urbanístico ficou sob a responsabilidade de uma empresa de consultoria e a partir dele foram desenvolvidos os demais projetos, no entanto, sem envolvimento necessário dos órgãos públicos locais vinculados à temática. Quanto ao poder de influência dos grupos de pressão sobre o processo decisório, verifica-se em Cidade Ocidental a ausência ou inércia de movimentos sociais ligados à moradia e ao meio ambiente. Aliada a isso, a pouca valorização dos imóveis de Cidade Ocidental não estimulou a ação de grupos atuantes no mercado imobiliário.

Em relação à dimensão socioambiental, verifica-se a poluição do Córrego Jacob e não houve indícios de riscos civis, mas é característica marcante a precariedade das ocupações sobre a APP. Em meio à preponderância do projeto urbanístico sobre os demais projetos, sejam eles ambientais, sociais ou de infra-estrutura, os princípios ecológicos de intervenção na paisagem foram caracterizados pela “intocabilidade” das áreas ambientalmente protegidas, de acordo com a legislação ambiental federal vigente à época da contratação dos projetos.

3.3 A MEDIAÇÃO URBANÍSTICA-AMBIENTAL EM COROA DO MEIO, ARACAJU-SE

Contexto econômico-fundiário

O município de Aracaju, capital do estado de Sergipe, possui área de 181,10 km² e está localizado a leste do estado, no litoral do nordeste brasileiro. Segundo o Censo do IBGE (2000), o município apresenta uma população de 461.083 habitantes, totalmente inseridos em áreas urbanas, e um crescimento acelerado na década de 80, de quase 5%. Assim como a maior parte das capitais nordestinas brasileiras, Aracaju surgiu da expansão das atividades comerciais vinculadas à implantação de um porto. A cidade nasceu em 1855, já que apresentava potencialidades de expansão das atividades portuárias não oferecidas pela capital do estado na época, a cidade de São Cristóvão. Muito embora sua fundação tenha se dado ainda no final do século XIX, a cidade se expandiu à luz de um processo de desenho urbano aos moldes modernistas, que resultou num traçado ortogonal, composto por 32 quadras de 110,00 m² cada uma, distribuídas em meio a áreas encharcadas e mangues contidos na bacia dos Rios Sergipe e Vasa Barris. Como em toda capital litorânea nordestina, a atividade turística assume importante papel na dinamização da economia local. Em Aracaju não foi diferente, remodelações paisagísticas, infra-estrutura e serviços concentrados na orla marítima e em seus bairros lindeiros, além do próprio atrativo paisagístico local, incorporaram valor à terra urbana advindos não apenas da estrutura implantada, mas do valor da localização, como já abordado por Villaça (2001). Com a valorização imobiliária, a terra urbana passa a ser um bem disputado por grupos de interesse, em geral vinculados aos mercados imobiliário e turístico. (Figuras 12 e 13).



O histórico da ocupação de Coroa do Meio confirma o padrão mercadológico de produção do espaço urbano. Coroa do Meio foi um bairro projetado na década de 70 pela Prefeitura Municipal de Aracaju e teve sua ocupação iniciada no mesmo período. Apesar de a área ser ambientalmente frágil em virtude da presença de manguezais, foi cedida pela União ao município em 1976. De acordo com Santana (2007, p. 6), o projeto urbanístico inicialmente proposto para o bairro previu o atendimento às classes de média e alta renda, devido à acessibilidade privilegiada em relação a outras áreas da cidade, dada à existência de importantes avenidas, como a Avenida Oceânica (a leste do assentamento), a Avenida Beira-Mar (a oeste do assentamento) e a Avenida Antônio Alves (a noroeste do assentamento), bem como à proximidade à praia de Atalaia e ao centro da cidade, distante deste aproximadamente 7 km. Com o tempo, entretanto, famílias de renda mais baixa ocuparam as áreas próximas aos mangues, construindo palafitas, e conseqüentemente, sofrendo constantes pressões do governo local para sua remoção para áreas periféricas, mas resistindo às pressões em igual proporção.

Apenas na década de 90, complementa Santana (2007, p. 6), a prefeitura retoma o projeto de urbanização da área, com implantação de equipamentos e infra-estrutura, mas prevendo o reassentamento da comunidade local, ao mesmo tempo em que, nas áreas próximas ao bairro, a proliferação de residências de famílias de renda média e alta, bem como o interesse de grupos voltados para implantação de bares, restaurantes, pousadas e hotéis foram intensificados (SANTANA, 2007, p. 6). Muito embora a ocupação acelerada tenha se dado a partir da década de 90, o bairro ainda é predominantemente horizontal e ainda são encontrados, nas proximidades da orla da Praia de Atalaia, imóveis ociosos, alvos de especulação imobiliária (**Figuras 14 e 15**).

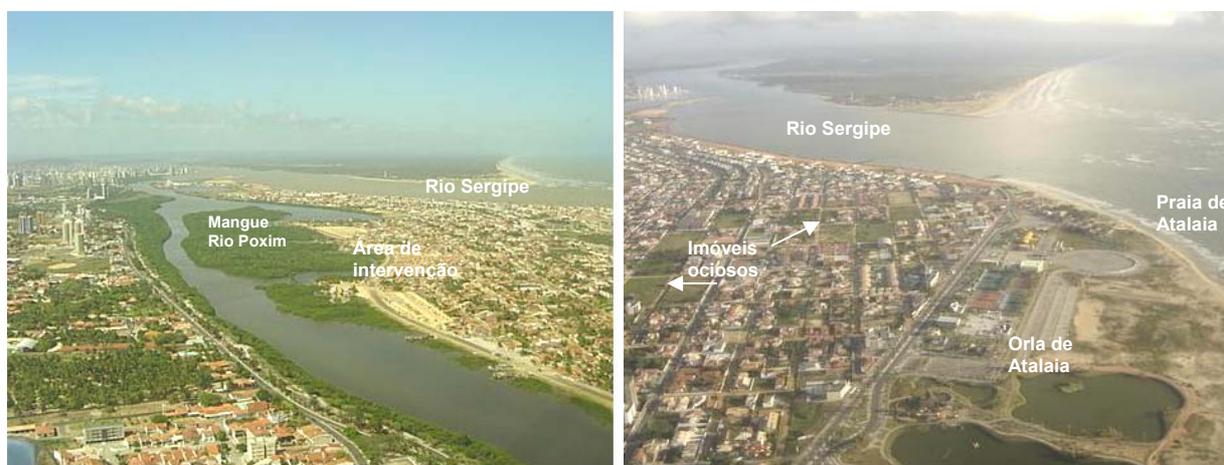


Figura 14 (à esquerda) – Vista do bairro Coroa do Meio, em Aracaju, com destaque para a área de intervenção, APP e cursos d'água. Fonte: Vinicius F. Borlot. Disponível em: <http://www.panoramio.com/photo/715460>. Acesso 23/07/2007. Adaptado pela autora.
Figura 15 (à direita) – Vista parcial bairro Coroa do Meio, em Aracaju, com destaque para orla marítima e imóveis ociosos no interior do bairro. Fonte: Alexfiel. Disponível em: <http://www.panoramio.com/user/193814>. Acesso 23/07/2007. Adaptado pela autora.

Muito embora as pressões dos grupos de interesse vinculados ao mercado imobiliário e ao turismo tenham influenciado os tomadores de decisão, que acabaram por adiar por décadas as intervenções urbanísticas no bairro, em especial na Etapa 4 (área objeto do contrato do HBB), o projeto é retomado em 2001, sob um novo contexto político-ideológico, tratado a seguir.

Contexto político-ideológico

O contrato para elaboração da Etapa 4 do projeto de urbanização da Coroa do Meio no âmbito do HBB foi firmado em 2002, em meio à gestão de um prefeito vinculado ao Partido dos Trabalhadores – PT e eleito no ano 2000. O PT, partido fundado em 1980, é representação da ideologia de esquerda no Brasil e tem como premissa básica a transformação da sociedade a partir da intervenção da classe trabalhadora na vida política, econômica e social do país (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980, p. 1). O discurso original do partido preconiza que o PT é oriundo “da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados” (*ibidem*). Para o partido, a democracia tem um valor estratégico, pois, ao mesmo tempo em que é um instrumento político que garante a participação das classes populares nos processos decisórios, sejam eles políticos, econômicos ou sociais, é também uma meta a ser alcançada, visto que o exercício da democracia plena já é o resultado de uma transformação da sociedade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1990, p. 1). A ideologia de que o capitalismo conserva e aprofunda as desigualdades sociais no Brasil faz do PT um partido declaradamente anticapitalista e vinculado a um socialismo de base, que tem como um de seus grandes desafios a democratização da propriedade fundiária rural e urbana do país (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1990, p. 2, 5). Com vistas a respaldar essa ideologia, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Aracaju foi alterada nessa nova gestão e incluiu unidades e eventos públicos regulares destinados à busca de interface com os movimentos sociais e sindicais, assim como servir de instrumento para a criação de espaços de participação popular e controle social. Foram também criadas unidades destinadas à implementação do orçamento participativo e foi fortalecido o diálogo com o terceiro setor, que passou a atuar como parceiro do poder público municipal na realização de políticas públicas. Muito embora a estrutura administrativa tenha sofrido adequações, a Lei Orgânica do município, datada de 1990, ainda era vigente à época da contratação do projeto.

A análise do instrumento mostra que ele foi formulado aos moldes da Constituição Federal de 1988, ao valorizar a autonomia municipal, bem como os direitos sociais à moradia e ao meio ambiente equilibrado e protegido. Apesar de ser datada de 1990, a Lei Orgânica do município de Aracaju incorporou avanços sociais no tocante à garantia do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática, com a inclusão de instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano e regularização fundiária, que mais tarde constariam no rol dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em 2001. Como exemplos, constam da Lei instrumentos de planejamento urbano, como são o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a limitação do direito de construir, o direito de preempção, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória ou o direito de concessão de uso (Artigo 185).

De forma objetiva, a Lei Orgânica de Aracaju trouxe a legitimação e valorização dos movimentos sociais nas tomadas de decisão vinculadas ao desenvolvimento urbano, como mostram seus artigos 4º e 14, respectivamente:

Art. 4º - O Município reconhece, protege e estimula as organizações sociais e de massa, surgidas no processo histórico das lutas de nosso povo que agrupam os diferentes setores da população, representam interesses gerais e específicos e os que incorporam o trabalho de edificação, consolidação e defesa da sociedade democrática.

(...)

Art. 14 – O Poder Público assegurará a participação de organizações e lideranças populares na elaboração de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a qual será viabilizada mediante os seguintes instrumentos:

I – audiência do Poder Legislativo com associações de bairros, entidades de classe e outras associações locais e a própria comunidade envolvida;

II – ampla divulgação e informação dos objetivos, diretrizes e prioridades pretendidos (Lei Orgânica do Município de Aracaju, 1990).

Dentre as competências municipais para a gestão urbana, além da garantia da participação popular nos processos decisórios, de um lado, e da recuperação, proteção e preservação do meio ambiente urbano, de outro, a Lei inclui o incentivo à participação de outros atores na promoção do ordenamento territorial “mediante política de desenvolvimento urbano” (Artigo 19, inciso XXIII). Esta Lei também é enfática na valorização da atividade turística, que deveria ser promovida e incentivada como fator de desenvolvimento econômico e social (Artigo 176).

Muito embora a Lei Orgânica de Aracaju se encontre em consonância com o conteúdo do Estatuto da Cidade, nela a dimensão ambiental urbana é priorizada. Sob

este aspecto, houve a previsão de um fundo específico destinado à aquisição de terrenos destinados à implantação do sistema de áreas verdes do município, visando dotar à coletividade um maior equilíbrio de áreas verdes públicas na zona urbanizada (Artigo 204). Além disso, o meio ambiente é caracterizado inclusive como objetivo do cumprimento da função social da propriedade. Nos termos do Artigo 181:

Art. 181 – Configuram abusos de direito e da função social da propriedade:

I - retenção especulativa de solo não construído ou qualquer outra forma de deixá-lo subutilizado ou não utilizado;

II – construção ou reconstrução com padrões inferiores ao estabelecidos no plano diretor de desenvolvimento urbano;

III – *desrespeito à preservação ambiental [grifo nosso]*. (Lei Orgânica do Município de Aracaju, 1990).

No tocante à política habitacional do município, a Lei Orgânica previu, em seu artigo 248, a regularização fundiária e urbanização específica de favelas e loteamentos, buscando evitar a remoção dos moradores, mas ficando tais áreas sujeitas a critérios especiais de urbanização. Entretanto, muito embora a política habitacional do município devesse ser executada por órgão ou entidade específica da administração pública, deveria estar em contato permanente com o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental criado com vistas ao envolvimento de atores diversos nas deliberações acerca do tema (Artigo 252).

Quanto à política ambiental urbana, a Lei Orgânica previu política de “recuperação, preservação e conservação do meio ambiente e recursos naturais que contemple o levantamento e conhecimento das características dos elementos naturais, de seus usos, definição das paisagens, ecossistemas e elementos de significado especial, bem como as diretrizes para o seu melhor aproveitamento” (Artigo 259). E, com vistas à mediação de conflitos entre as temáticas urbana e ambiental, a Lei previu antecipadamente o desenvolvimento, pelo poder público, de “mecanismos institucionais que compatibilizem as ações de saneamento básico, desenvolvimento urbano, preservação do meio ambiente e gestão dos recursos hídricos, buscando integração com outros municípios, nos casos em que se exigirem ações conjuntas” (Artigo 281).

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município - Lei Complementar nº 42 (2000) - vigente à época de contratação do projeto, houve a incorporação de vários dos instrumentos de indução ao desenvolvimento e de regularização fundiária que também estão contidos no Estatuto da Cidade. Foram definidas Áreas Especiais de

Interesse Social, sobre as quais são aplicados padrões urbanísticos diferenciados justificados pelo próprio interesse social, que incluíram o assentamento Coroa do Meio. Verifica-se, no entanto, que o direito ao meio ambiente foi fortalecido em detrimento do direito à moradia³³. Essa afirmação encontra respaldo no argumento de que, em Aracaju, os recursos ambientais são utilizados estrategicamente como instrumentos de incremento à atividade turística e, conseqüentemente, como potenciais dinamizadores da economia local, pois estão estritamente vinculados à imagem da cidade. Três objetivos principais do Plano Diretor reiteram o argumento:

Art. 3º - Constituem objetivos gerais desta lei:

(...)

V - promover a regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas pelas populações de baixa renda, *onde for adequado sob o ponto de vista ambiental*;

(...)

XVI - preservar e proteger o meio ambiente natural dentro do território do município, observando-se sempre o que dispuser a legislação federal, estadual e municipal, *priorizando a implantação da Agenda 21 local*, com ênfase no desenvolvimento auto-sustentável;

(...)

XX - *promover e consolidar a imagem turística de Aracaju, dentro da concepção de cidade saudável*, mediante a valorização de seus atributos, a saber:

- a) patrimônio cultural, consolidado nas ambiências e edificações de valor histórico e arquitetônico;
- b) presença da água na paisagem urbana, promovendo a despoluição das águas dos mangues e dos rios e a balneabilidade das praias;
- c) qualidade ambiental dos espaços urbanos, representados pelo desenho urbano planejado, das avenidas e praças, marcos de referência, e *interação harmoniosa com o meio natural*;
- d) dinâmica e paisagem geral do centro tradicional e histórico;
- e) previsão de implantação de equipamentos urbanos de apoio ao turismo *[grifo nosso]* (Plano Diretor do Município de Aracaju, 2000).

Esse argumento é reforçado quando se verifica que, no tocante à política habitacional do município, o poder público deve “manter nas reurbanizações de assentamentos habitacionais de baixa renda a sua localização original, sendo vedada tal manutenção quando os assentamentos estiverem localizados em áreas de preservação” (Artigo 69, inciso III). E nesse último caso deve “desenvolver programas de relocação de assentamentos habitacionais, mediante intervenções graduais e

³³ Cabe ressaltar que o Plano Diretor de Aracaju passou por um processo de revisão em 2005, seguindo uma metodologia participativa. Os artigos que, no Plano Diretor original, demonstravam a preponderância da temática

progressivas, que permitam maximizar os benefícios da aplicação dos recursos públicos e o emprego direto do maior número de habitantes desses assentamentos, na realização de obras” (Artigo 69, inciso IX).

Quanto à lógica da estrutura administrativa para consecução dos objetivos definidos no Plano Diretor de Aracaju (2000), vê-se que houve a preocupação em criar um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana, constituído de um Órgão Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Sistema de Informações Urbanas e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Artigo 72). O Órgão Municipal vem integrar institucionalmente as temáticas urbana e ambiental e tem importantes atribuições, como: elaborar, apreciar, analisar e propor alterações ou leis complementares vinculadas à legislação urbanística, submetendo-a, entretanto, à aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que, por sua vez, vem ser um órgão com poder deliberativo, constituído por representantes da comunidade civil, da comunidade técnica e científica e dos órgãos municipais de meio ambiente, cultura e planejamento urbano (Artigos 73 e 77). Este Conselho, previsto no Plano Diretor, foi instituído formalmente pela Lei Municipal nº 2941 de 2001.

Como se vê, a lógica do planejamento participativo que prepondera atualmente no país encontrou expressão na gestão municipal de Aracaju a partir do ano 2000. A adequação da estrutura administrativa e das leis incidentes sobre a temática ambiental urbana com vistas à incorporação dos preceitos da participação, envolveu não apenas as classes populares, mas também outros segmentos sociais, como grupos ambientalistas e ligados ao mercado imobiliário, de tal forma que em Coroa do Meio, objeto desse estudo, os grupos de pressão em favor da moradia e do meio ambiente tiveram voz ativa no processo decisório que acarretou na relocação das 600 famílias moradoras das áreas ambientalmente frágeis, o que é um ganho no tocante às temáticas ambiental e econômica. Por sua vez, segundo informações obtidas junto à equipe técnica do HBB³⁴, essas famílias, que ocupam a área desde a década de 70, foram relocadas para imóveis desapropriados pela Prefeitura no interior do próprio bairro, que é fortemente submetido à especulação imobiliária. Adotando essa informação para a análise, vê-se que há também um importante ganho social.

ambiental em relação à questão da moradia foram suprimidos.

³⁴ Informações obtidas em entrevista informal com o gestor do contrato no âmbito do Programa HBB do Ministério das Cidades em 08/06/2007.

Contexto socioambiental

Das 15 mil famílias vivendo em condições precárias em 72 assentamentos informais em Aracaju, a grande maioria está assentada sobre Áreas de Preservação Permanente à margem dos cursos d'água, em especial próximas a manguezais ou bordas dos rios. Deve-se considerar que a própria cidade nasceu à margem direita do Rio Sergipe, junto a sua foz e, portanto, sobre uma planície fluvio-marinha, que é naturalmente dominado pelos ecossistemas de mangue e restinga. O mangue é um tipo de vegetação litorânea que se constitui num dos mais típicos ecossistemas tropicais de grande importância ecológica e geológica das regiões estuarinas³⁵. A importância ecológica dos mangues é difundida e se deve à elevada produtividade de proteína animal, indispensável às cadeias alimentares importantes economicamente. A importância geológica, por sua vez, reside na capacidade de estabilização dos estuários, visto que a vegetação é adaptada ao substrato lodoso, quase fluido, e, dessa forma, resiste aos fluxos das marés impedindo a erosão dos terrenos subsequentes provocada pela ação das ondas³⁶. Muito embora pobre em espécies vegetais, o manguezal abriga uma fauna diversificada de grande valor protéico e econômico, ressaltando, no caso específico de Aracaju, o caranguejo-uçá, aratu, guaiamum, camarão, ostra, dentre outros³⁷.

Localizada próximo à orla marítima da cidade de Aracaju, a gleba onde se insere o assentamento Coroa do Meio está inserida numa das três sub-bacias do município e é limitada pelos rios Poxim e Sergipe e pelo Oceano Atlântico. São ao todo cerca de 2,6 mil famílias assentadas em uma área de 500 hectares. Consolidado numa área de manguezais, a Maré do Apicum, o assentamento é caracterizado pela existência de uma favela sobre palafitas (SANTANA, 2007, p.7). E foi exatamente o exercício da pesca, tanto no mangue quanto no mar, que atraiu e manteve por 30 anos a comunidade de Coroa do Meio assentada sobre a APP. Segundo França e Cruz (2005, p. 44), os ocupantes do assentamento são migrantes pescadores advindos do Baixo São Francisco que complementavam sua renda com a pesca de peixes, moluscos e caranguejos, muitas vezes vendidos para as barracas da orla da Praia de Atalaia **(Figuras 16, 17 e 18)**.

³⁵ Informações disponibilizadas no sítio: <http://www.aracaju.se.gov.br/emurb/ocupacao.asp>.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Idem*.



Figura 16 (à esquerda) – Vista do assentamento Coroa do Meio, em Aracaju, e APP adjacente (mangue). Fonte: DigitalGlobe, 2005, adaptado pela autora.

Figura 17 (à direita, acima) – Área de Preservação Permanente (mangue) adjacente ao assentamento Coroa do Meio, em Aracaju. Fonte: SANTANA (2007).

Figura 18 (à direita, abaixo) – Unidades habitacionais e via de contenção do assentamento Coroa do Meio, em Aracaju, após a intervenção por meio do Programa Habitar Brasil BID. Fonte: SANTANA (2007).

Enquanto a porção leste do bairro, voltada para a Praia de Atalaia, é provida de equipamentos, serviços, infra-estrutura e mantém edificações com elevado padrão construtivo, a porção oeste do assentamento, objeto de intervenção, é voltada para o Rio Poxim e áreas de mangue, apresenta-se como a maioria das ocupações precárias informais assentadas sobre APP, com ausência de equipamentos, serviços e infra-estrutura. Os riscos de inundação são presentes na área ocupada por palafitas, em virtude da presença das marés.

Há alto índice de degradação ambiental, provocada pela a poluição do corpo hídrico do Rio Poxim, muito embora suas águas atendam também ao lazer ativo da comunidade. Mesmo após a implantação do projeto, até 2004 o curso d'água ainda permanecia comprometido, como afirma Filho Daltro (2004) em seu relatório de monitoramento da qualidade da água no local:

Pelos dados até agora disponíveis, mesmo nos fluxos de maré avaliados, continua existindo o quadro de presença de carga orgânica e de organismos coliformes fecais que ainda são preocupantes, mesmo havendo redução dos índices colimétricos em alguns dos pontos de coleta, quando comparado à última amostragem. Tudo isso devido ao aporte de esgotos. Estes valores continuam relevantes e medem de alguma maneira, o grau de contaminação em que está submetida aquela área (Filho Daltro, 2004, *apud* França e Cruz, 2005, p.51).

Além da poluição do corpo hídrico, o depósito inadequado dos resíduos sólidos pela comunidade também contribuiu para a deterioração ambiental da área. Nos termos de França e Cruz (2005, p. 51), "... ainda há muito a fazer, tendo em vista que algumas pessoas ainda jogam lixo na avenida e mesmo no manguezal. De fato, as mudanças de comportamento são lentas e exigem ações contínuas".

A ação pública: os atores envolvidos no processo decisório e a estratégia de intervenção adotada

As primeiras iniciativas para minimizar as implicações ambientais decorrentes da ocupação irregular da Coroa do Meio se deram no ano de 1998, com o Termo de Ajustamento de Conduta assinado entre o Ministério Público, órgão urbanístico municipal, órgãos ambientais estadual e federal, Defesa Civil e Secretaria de Patrimônio da União (**Anexo 2**). De acordo com Santana (2007, p. 13), o TAC previu alternativas para intervenções urbanísticas na área e incluiu a demarcação de áreas ambientalmente frágeis a recuperar, como manguezais e cursos d'água. O acompanhamento do projeto e os licenciamentos necessários ficaram sob a responsabilidade do IBAMA, da Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA e da Gerência do Patrimônio da União, em Sergipe, tendo em vista que a área é de propriedade da União.

Com o estabelecimento do diálogo promovido pelos órgãos urbanísticos e ambientais a partir da assinatura do TAC, deu-se seguimento, nos primeiros anos desse novo século, ao projeto de urbanização da área, só que sob um novo partido. As iniciativas anteriores que previam a remoção da população para bairros mais afastados foram refutadas na atual gestão. O fato de a comunidade local possuir articulação política suficiente para se manter na área e evitar a remoção por três décadas, fez com que a primeira versão do projeto incluísse a urbanização e edificação de novas moradias inclusive sobre áreas de mangue (**Figuras 19 e 20**). Esse projeto, entretanto, não foi positivamente avaliado em termos técnicos, tanto pelos órgãos ambientais locais, quanto pela equipe técnica do Ministério das Cidades. Informações obtidas junto ao Programa indicam que a solução encontrada foi a desapropriação de imóveis ociosos no mesmo bairro (valorizados economicamente) para a viabilização da relocação das famílias moradoras em palafitas. Houve a implantação de áreas de lazer ativo em trechos de APP, inclusive de quadras poliesportivas (**Figuras 21 e 22**).

O “Projeto de Urbanização da Coroa do Meio – 4ª Etapa”, dessa forma, veio atender à legislação vigente no município, tanto aos preceitos da Lei Orgânica, quanto da Lei Complementar 42/2000 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, visto que, nos termos de Santana (*ibidem*), “todas as discussões e decisões foram acompanhadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e pela população beneficiada, que participou de reuniões regulares na área”. Vale salientar que esse Conselho, à época da contratação dos projetos, envolveu não apenas representantes das unidades administrativas da Prefeitura Municipal, mas também do Ministério Público, das entidades de classe, do legislativo municipal, das empresas imobiliárias, das secretarias estaduais, das associações de bairros, das universidades e dos órgãos ambientais. Sob os aspectos urbanísticos e ambientais, a estratégia de intervenção previu, além da implantação de equipamentos comunitários e infra-estrutura básica, a recuperação das Áreas de Preservação Permanente com a proteção da vegetação do bioma local.

Nas ações de recuperação do manguezal e educação sanitária e ambiental as parcerias com o terceiro setor foram estabelecidas (FRANÇA E CRUZ, 2005, p. 46). A implantação do projeto implicou no corte de algumas áreas de manguezal para a implantação da via de contenção e construção das moradias, o que fez com que a largura das faixas destinadas à preservação da APP (estabelecidas no Código Florestal – Lei 4771-65) fosse reduzida. Segundo França e Cruz:

Assim, a partir de acerto definido pelo Ministério Público, ADEMA e IBAMA com a SEPLAN, ficou estabelecida a recuperação do manguezal da Maré do Apicum, com a formação de um cordão verde de 12 hectares, indo desde a Rua José Steremberg, na confluência com a Avenida Rotary, até a Rua Urbano Neto. Para tanto, as atividades estão a cargo de uma equipe de biólogos, que, mensalmente, tem desenvolvido ações de coleta de propágulos para a formação de mudas de mangue e de sementes de plantas da restinga, para arborizar a via de contenção e as novas residências (FRANÇA E CRUZ, 2005, p. 50).

As instituições de ensino e pesquisa também estão envolvidas nesse projeto de urbanização. Os estudos estão vinculados a algumas áreas de conhecimento específicas, como turismo e geografia .

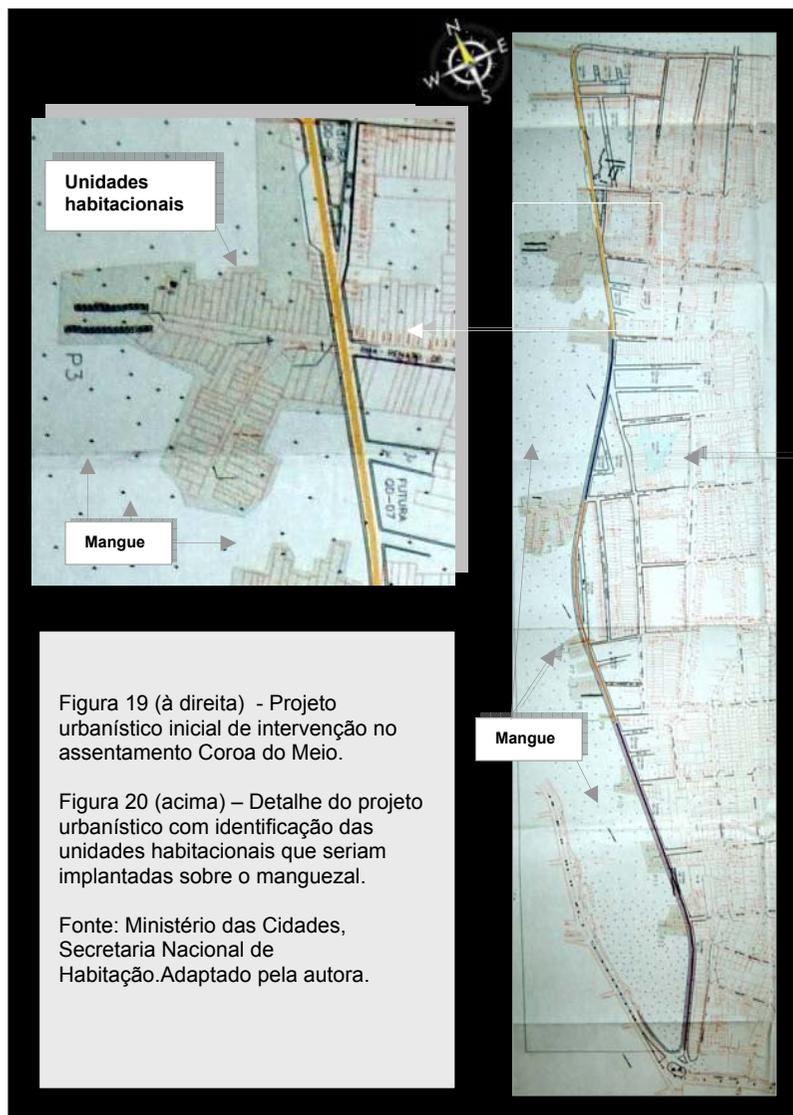


Figura 19 (à direita) - Projeto urbanístico inicial de intervenção no assentamento Coroa do Meio.

Figura 20 (acima) – Detalhe do projeto urbanístico com identificação das unidades habitacionais que seriam implantadas sobre o manguezal.

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Adaptado pela autora.

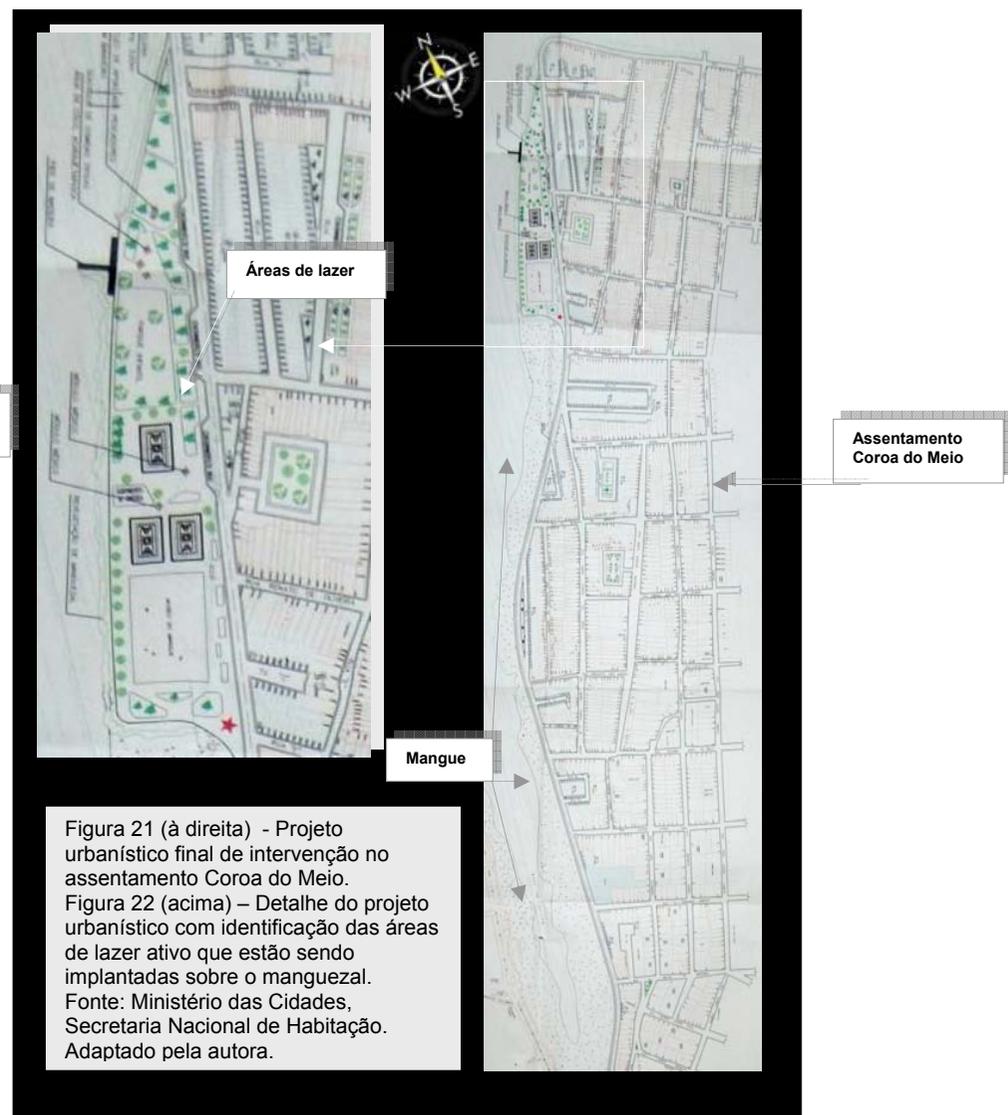


Figura 21 (à direita) - Projeto urbanístico final de intervenção no assentamento Coroa do Meio.

Figura 22 (acima) – Detalhe do projeto urbanístico com identificação das áreas de lazer ativo que estão sendo implantadas sobre o manguezal.

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Adaptado pela autora.

Síntese do item: a matriz do Projeto Coroa do Meio à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental

A partir da análise do contexto e das ações públicas referentes ao Projeto Coroa do Meio, elaborou-se a matriz segundo o modelo analítico apresentado na fundamentação teórica. Assim sendo, a matriz analítica para esse projeto obteve a seguinte conformação (**Quadro 9**):

Quadro 9 – Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto Coroa do Meio.

1. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA									
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para habitação
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
Coroa do Meio / Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

2. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA									
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão	
			2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
Coroa do Meio / Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

3. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL					
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
Coroa do Meio / Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Precária	Sim	Sim	Ecológica

Fonte: autora (2007).

A partir da análise da matriz apresentada para Coroa do Meio merecem ser ressaltadas algumas características, com vistas à posterior análise dos processos que preponderaram na decisão de manutenção, recuperação e preservação das APPs de mangue e redução das larguras das faixas estabelecidas no Código Florestal – Lei 4771/65, que foram suprimidas em alguns trechos em função da implantação de áreas de lazer ativo. Essa decisão requereu a relocação de 600 famílias moradoras em palafitas para imóveis ociosos no interior do Bairro Coroa do Meio.

No tocante à dimensão econômico-fundiária, cabe ressaltar que Aracaju já pode ser considerada uma cidade de grande porte, em função de sua população que atualmente ultrapassa os 500 mil habitantes (a partir da categorização proposta por Milton Santos, 1993). Especificamente em relação à estrutura produzida no Bairro Coroa do Meio, verifica-se que é um bairro valorizado economicamente em função da disponibilidade de infra-estrutura implantada, da presença de equipamentos e serviços diversificados e do alto padrão construtivo das edificações. Coroa do Meio também é um bairro bem localizado, devido à proximidade que mantém em relação ao centro urbano de Aracaju, devido às condições privilegiadas de acessibilidade e devido à valorização paisagística do bairro, visto que comporta a orla de Atalaia e toda a estrutura implantada em função do turismo. Dessa forma, a presença de imóveis ociosos no interior do Bairro também é marcante, dado o alto valor econômico da terra urbana, submetida a processos especulativos.

No tocante à dimensão político-ideológica, cabe destacar como características essenciais o perfil de esquerda do chefe do poder executivo local que, seguindo as premissas do planejamento urbano participativo, garantiu uma gestão administrativa compartilhada, com a participação de diferentes segmentos sociais no processo decisório, e uma estrutura administrativa articulada, em função da atuação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Verifica-se a incidência de leis locais sobre a temática ambiental urbana, como a Lei Orgânica do município ou o Plano Diretor vigente à época da contratação do projeto. Além disso, há políticas e programas públicos incidentes sobre a temática, que necessitariam, para sua implementação, de uma equipe técnica fortalecida, o que foi verificado. Quanto ao poder de influência dos grupos de pressão sobre o processo decisório, verifica-se em Aracaju a presença de movimentos sociais em prol da moradia, de atuação expressiva até mesmo no assentamento, cujo histórico de resistência impediu, desde a década de 70, a remoção para áreas mais distantes. Os movimentos a favor do meio ambiente também existem e,

nesse sentido, a atuação da Universidade merece destaque. Da mesma forma, a ação de grupos vinculados ao mercado imobiliário também se faz presente. Esses grupos possuem representação no referido Conselho.

Em relação à dimensão socioambiental, verifica-se a existência de riscos ambientais (em especial ligados à poluição e assoreamento do Rio Poxim), riscos civis de inundação das palafitas e os princípios ecológicos de intervenção na paisagem não impediram a sua utilização como espaço de lazer, seguindo os princípios do desenvolvimento sustentável.

3.4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A SUPRESSÃO DA APP EM ALAGADOS, SALVADOR-BA

Contexto econômico-fundiário

O município de Salvador, capital do estado da Bahia, possui área de 707,00 km². Apresenta uma população de 2.443.107 habitantes, totalmente inserida na área urbana, segundo o Censo do IBGE (2000). Em 1960 a cidade abrigava 400 mil habitantes e, com o advento do fenômeno migratório, houve um incremento populacional intenso em 1970, quando a população da cidade atingiu mais de um milhão de habitantes e também a condição de metrópole. Entre 1970 e 2000, o número de habitantes mais que duplicou (CENSO IBGE, 2000).

Como a primeira cidade fundada no Brasil, o processo de urbanização de Salvador seguiu o modelo colonial, o que fez com que a cidade se estruturasse em dois grandes “setores”: a “Cidade Alta” e a “Cidade Baixa”. De acordo com Baltrusis (2007, p. 01), a Cidade Alta foi estruturada como fortaleza protetora das autoridades coloniais e, atualmente, nela se localizam os bairros nobres, modernas construções arquitetônicas e o centro histórico, o que não ocorreu na Cidade Baixa, que foi planejada para ser a via mercantilista da cidade, localizada nas proximidades do antigo porto. Na Cidade Baixa, o subúrbio ferroviário é, até o momento, um dos principais receptores das novas ocupações precárias (BALTRUSIS, 2007, p. 2). Nele se insere o assentamento Alagados (Figuras 23 e 24).



Figura 23 (à esquerda) – Imagem da cidade de Salvador, com destaque para o Assentamento Alagados. Fonte: CONDER (2007). Adaptado pela autora.

Figura 24 (acima) – Vista dos assentamentos Alagados e Novos Alagados. Fonte: DigitalGlobe, 2005. Adaptado pela autora.

A partir de uma análise da ocupação da terra urbana de Salvador para fins habitacionais, verifica-se que, segundo Gordilho Souza (1999), a ocupação formal atingiu, no final do século XX, 55,6% do território, em contraposição à ocupação informal, que atingiu 32,4%. Os imóveis informais, entretanto, abrigaram cerca de 60% da população moradora, dado o alto adensamento populacional característico dessas ocupações. A partir de análise da **Figura 25**, a seguir, verifica-se que o entorno onde se insere o assentamento Alagados, porção oeste do município, é caracterizado pela predominância de ocupação informal e também de ocupações antigas que consolidam o centro mercantil de Salvador, em contraposição à porção leste, onde há o predomínio de ocupações legalizadas.

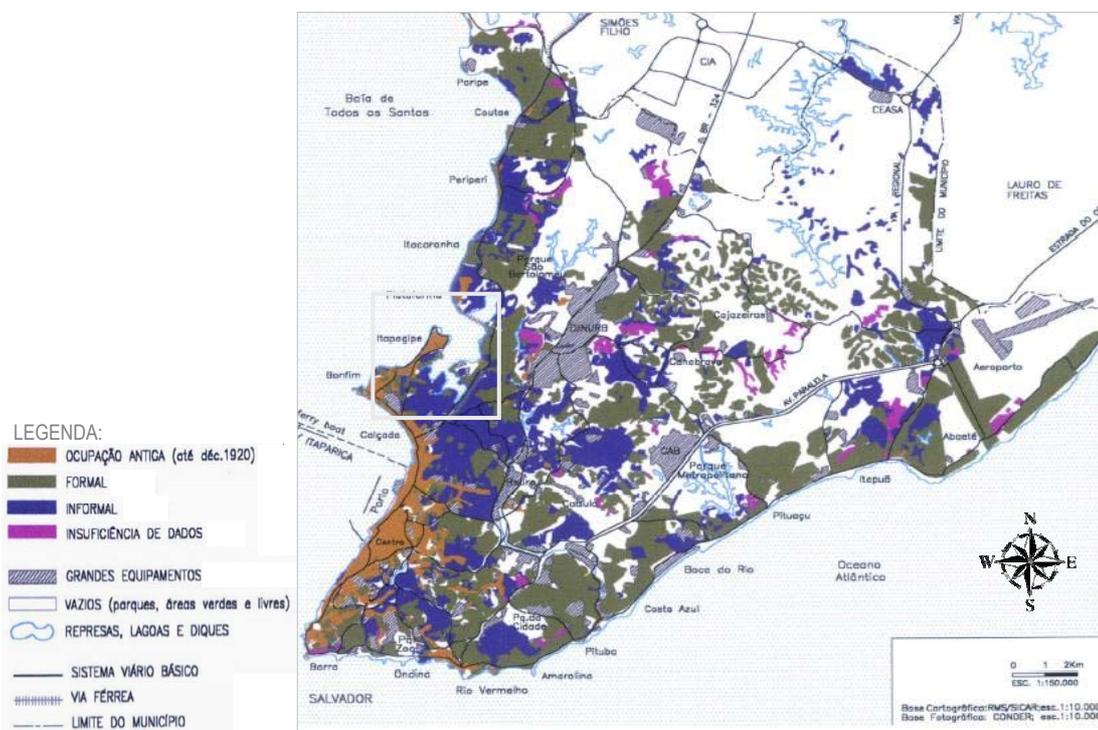


Figura 25 – Ocupação habitacional em Salvador, com destaque para a localização do assentamento Alagados. Fonte: GORDILHO SOUZA (1999). Adaptado pela autora.

De acordo com Baltrusis (2007, p. 4-5), Alagados se caracteriza pela conurbação de vários assentamentos precários e informais, consolidados a partir de edificações de madeiras sobre palafitas em áreas alagadiças. O assentamento está inserido na Baía de Todos os Santos, mais especificamente na Enseada dos Tainheiros, Península de Itapagipe. Os bairros foram conformados na década de 40 sobre terrenos de marinha, de dominialidade da União, muito embora esses terrenos tivessem sido aforados inicialmente, ainda na década de 40, a foreiros particulares e ao estado da Bahia

(SANTOS, 2005, p. 96). À época, o Governo do Estado tinha a intenção de transformar a Península de Itapagipe em uma zona industrial, a partir da implementação de um plano de urbanização para o local. Isso trouxe a perspectiva de valorização da terra urbana no período e a diretiva de remoção dos moradores assentados para outras áreas da cidade. Entretanto, essa proposta não se consolidou e a área continuou sendo gradativamente ocupada por população migrante de baixa renda (SANTOS, *ibidem*).

Com a diluição da perspectiva de induzir a valorização da terra na Península de Itapagipe na década de 40, o assentamento Alagados firmou-se como área de pouco interesse especulativo do mercado imobiliário, apesar de ser originalmente detentor de grande potencial paisagístico natural. Dessa forma, durante muito tempo não houve investimentos públicos na estruturação urbana do assentamento.

O complexo de Alagados compreende mais de 300 hectares sobre os quais vivem atualmente cerca de 40 mil famílias. Nele se inserem as áreas objeto de financiamento pelo Programa HBB, objeto dessa pesquisa, que são os Alagados IV e V, que juntos possuem 10,66 hectares e 1.241 famílias. A expansão da área na década de 70 fez surgir um outro assentamento denominado Novos Alagados, que também foi ocupado em decorrência de imigração, em geral de população do interior do estado ou de bairros periféricos da cidade de Salvador. Cabe ressaltar que em dezembro de 2004 a União, por intermédio da Secretaria de Patrimônio da União, firmou o contrato de cessão da área de Novos Alagados³⁸, sob o regime de aforamento gratuito, para o Governo do Estado da Bahia proceder à regularização fundiária em favor dos moradores. E em setembro de 2005 renovou o contrato de cessão da área de Alagados com o Governo do Estado para a mesma finalidade³⁹. Para fins da execução do trabalho de regularização fundiária dos imóveis de Alagados, foram definidos oito polígonos (**Figura 26**).

³⁸ A poligonal da área de Novos Alagados foi definida em Portaria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, de nº 352, assinada em dezembro de 2004.

³⁹ A poligonal da área de Alagados foi definida em Portaria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, de nº 271, assinada em setembro de 2005.

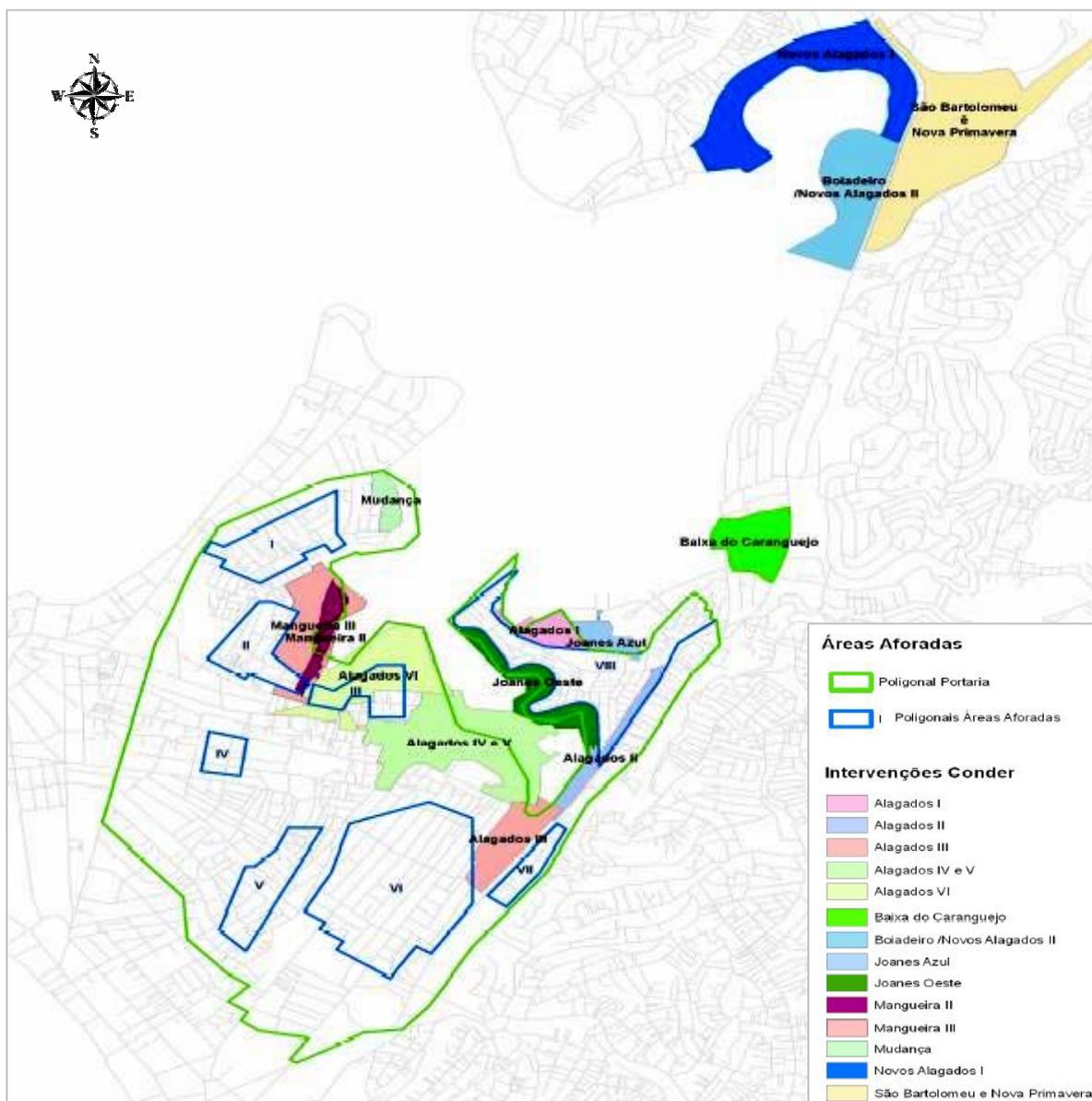


Figura 26 (acima) – Complexo de Alagados, identificação das sub-áreas e da poligonal aforada pela União ao Governo do Estado da Bahia. Fonte: CONDER (2006).

De modo geral, Alagados é uma área predominantemente residencial de baixa renda, com escassez de infra-estrutura, pouca diversidade de equipamentos e serviços urbanos. As atividades comerciais são de pequeno porte e apresentam raio de atendimento que abrangem o próprio assentamento, apesar de o entorno do assentamento possuir infra-estrutura viária e de transporte que garante condições de acessibilidade favoráveis em relação ao centro urbano. Distante do centro mercantil de Salvador aproximadamente 10,00 km, Alagados tem como principal via de acesso a Avenida Afrânio Peixoto (também chamada de Avenida Suburbana), que liga o assentamento pontos estratégicos da cidade. Apesar de o sistema de transporte público da área ser regular, é tido como insuficiente para atender às milhares de famílias

moradoras no assentamento. Entretanto, embora o assentamento seja altamente adensado, ainda são visíveis imóveis ociosos em seu entorno⁴⁰ (**Figura 27**).



Figura 27 (à esquerda) – Imóveis ociosos no subúrbio ferroviário de Salvador, objeto de intervenção municipal para fins habitacionais. Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2007).

Contexto político-ideológico

O contrato do Subprograma UAS que beneficiou o assentamento Alagados em Salvador foi firmado em agosto de 2001 com o Governo do Estado da Bahia. Entretanto, desde o ano 2000 os projetos tinham sido finalizados e, após esse ano, sofreram poucas modificações no tocante à estratégia urbanística-ambiental adotada. À época da contratação, o então governador da Bahia exercia o mandato desde 1999 e foi sucessor de uma série de políticos eleitos pelo Partido da Frente Liberal – PFL, atualmente refundado com o nome de Partido Democratas. O antigo PFL foi um partido político brasileiro que tinha como princípios político-ideológicos, simultaneamente, a democracia, a livre iniciativa capitalística e um Estado mínimo. Dentre as propostas originais do partido estavam: no plano político-partidário, a rotatividade e alternância no poder; no plano econômico, o incentivo à economia de mercado; e, no plano ideológico, o anti-populismo e a valorização dos direitos individuais, dentre os quais se insere o direito de propriedade privada⁴¹.

⁴⁰ Segundo informações da Secretária de Habitação da Prefeitura Municipal de Salvador, esses imóveis ociosos no Subúrbio Ferroviário são atualmente Áreas Especiais de Interesse Social, definidas no Plano Diretor de Salvador, revisado em 2004, objeto de intervenção a ser promovida pela Prefeitura Municipal (Informação obtida no Seminário de Regularização Fundiária de Alagados, realizado no Centro de Recursos Ambientais de Salvador, em 29/05/07).

⁴¹ Informação disponível no sítio: <http://www.democratas.org.br/sobre-os-democratas/manifesto/>. Acesso em 20/07/2007.

Mesmo com a predominância dos partidos de direita na condução do Governo da Bahia ao longo da história, a Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, foi fortemente influenciada pelos princípios de restrição do direito da propriedade individual e da função social da cidade, presentes na Constituição Federal de 1988. Na Constituição do Estado da Bahia, entretanto, a função social da cidade deveria se dar não somente em favor da moradia de população de baixa renda, mas também em prol manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural. Essa Lei dispõe, em seu Capítulo II – Da Política Urbana:

Art. 167- Caberá ao Estado, na forma da Constituição Federal e desta Constituição, legislar sobre direito urbanístico, e aos Municípios executar a política urbana, conforme diretrizes fixadas em lei, objetivando o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade*, e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

(...)

Art. 169 - As terras públicas estaduais não utilizadas ou subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a *assentamentos de população de baixa renda*, instalação de equipamentos coletivos ou *manutenção do equilíbrio ecológico e recuperação do meio ambiente natural*, respeitado o plano diretor.

§ 1º - É obrigação do Estado manter atualizados os cadastros imobiliários das terras públicas.

§ 2º - Nos assentamentos em terras públicas e ocupadas por população de baixa renda ou em terras não utilizadas ou subutilizadas, o domínio ou a concessão real de uso será concedido ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil, nos termos e condições previstas em lei.

§ 3º - Fica assegurado o uso coletivo da propriedade urbana ocupada, pelo prazo mínimo de cinco anos, por população de baixa renda, desde que requerida em juízo por entidade representativa da comunidade local, legalmente reconhecida, à qual caberá a concessão de uso [*grifo nosso*] (Constituição Estadual do Estado da Bahia, 1989).

Além disso, a Constituição Estadual também amplia o princípio da função social da propriedade às áreas rurais, como mostra o Capítulo III - Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, mas também ressalta que a ação do Estado deverá garantir harmonia com o meio ambiente:

Art. 171 - São princípios e objetivos fundamentais da política agrícola e fundiária:

(...)

III - a garantia do acesso à propriedade da terra a trabalhadores que dela dependem para a sua existência ou subsistência e de suas famílias, como exigência da realização da ordem social;

IV - a modernização da estrutura fundiária, em busca da solução pacífica dos conflitos, do equilíbrio econômico-social e da estabilidade do regime democrático, com a erradicação das desigualdades;

V - a função social da propriedade.

Art. 172 - É dever do Estado e dos Municípios colaborarem na execução da reforma agrária, visando à realização do desenvolvimento econômico e à promoção da justiça social.

Art. 173 - A ação do Estado será desenvolvida em harmonia com a conservação da natureza, em defesa do solo, do clima, da vegetação e dos recursos hídricos (Constituição Estadual do Estado da Bahia, 1989).

A valorização do meio ambiente é marcante na Constituição Estadual, que dedicou um Capítulo inteiro a esta temática. No Capítulo VIII – Meio Ambiente, dentre as atribuições do estado da Bahia na condução da temática ambiental, cabe destacar o planejamento e a administração dos recursos ambientais (Artigo 212), a criação de um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais (Artigo 213) e a imposição, ao próprio estado e aos municípios baianos, de uma série de deveres (Artigo 214):

Art. 214 - O Estado e Municípios obrigam-se, através de seus órgãos da Administração direta e indireta, a:

I - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente e estabelecer programa sistemático de educação ambiental em todos os níveis de ensino e nos meios de comunicação de massa;

II - garantir o amplo acesso da comunidade às informações sobre as fontes e causas da poluição e degradação ambiental e informar sistematicamente à população a qualidade do meio ambiente, os níveis de poluição, a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde nos alimentos, água, ar e solo e as situações de riscos de acidente;

III - estabelecer e controlar os padrões de qualidade ambiental;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio biológico e genético e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

VI - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, representativos de todos os ecossistemas originais do Estado;

VII - proteger a fauna e a flora, em especial as espécies ameaçadas de extinção, fiscalizando a extração, captura, produção, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e sub-produtos, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem sua extinção ou submetam os animais à crueldade;

VIII - incentivar e apoiar as entidades ambientalistas não governamentais, constituídas na forma da lei, respeitando sua autonomia e independência de ação;

IX - garantir livre acesso às praias, proibindo-se qualquer construção particular, inclusive muros, em faixa de, no mínimo, sessenta metros, contados a partir da linha da preamar máxima.

X - estabelecer critérios de identificação das áreas de risco geológico, especialmente nos perímetros urbanos;

XI - condicionar a participação em licitações, acesso a benefícios fiscais e linhas de crédito ao cumprimento da legislação ambiental, certificado pelos órgãos competentes;

XII - promover medidas judiciais e administrativas, responsabilizando os causadores de poluição ou de degradação ambiental, podendo punir ou interditar temporária ou definitivamente a instituição causadora de danos ao meio ambiente;

XIII - estabelecer, na forma da lei, a tributação das atividades que utilizem recursos ambientais e que impliquem potencial ou efetiva degradação ambiental (Constituição Estadual do Estado da Bahia, 1989).

Isso denota que, mesmo com a incorporação da temática social e princípios da regularização fundiária, da função social da propriedade, da função social da cidade e das áreas rurais, o meio ambiente é temática que prepondera na Constituição do Estado da Bahia. A Lei inclusive amplia, em seu Artigo 215, a quantidade das APPs definidas no Código Florestal de 1965, incluindo, além daquelas definidas no Código Florestal:

III - os recifes de corais;

(...)

VIII - as áreas que abriguem exemplares raros da fauna, da flora e de espécies ameaçadas de extinção, bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de espécies migratórias;

IX - as reservas de flora apícola, compreendendo suas espécies vegetais e enxames silvestres;

X - as áreas de valor paisagístico;

XI - as áreas que abriguem comunidades indígenas, na extensão necessária a sua subsistência e manutenção de sua cultura;

XII - as cavidades naturais subterrâneas e cavernas;

(...) (Art. 215 da Constituição Estadual do Estado da Bahia, 1989).

A Constituição prevê ainda a desapropriação para fins de criação de unidades de conservação, como mostra seu Artigo 223, e o cuidado ambiental que os planos e projetos urbanísticos devem resguardar, como mostra seu Artigo 225, respectivamente:

Art. 223 - A criação de unidades de conservação por iniciativa do Poder Público, com a finalidade de preservar a integridade de exemplares dos ecossistemas, será imediatamente seguida de desapropriação e dos procedimentos necessários à

regularização fundiária, bem como da implantação de estruturas de fiscalização adequadas.

(...)

Art. 225 - Os planos e projetos urbanísticos deverão ser elaborados e implementados de acordo com os padrões de qualidade ambiental, orientando-se no sentido da melhoria da qualidade de vida da população e considerando, em particular, taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes (Constituição Estadual do Estado da Bahia, 1989).

Dessa forma, enquanto o Governo do Estado da Bahia enfoca em seu aparato legal o fortalecimento da temática ambiental, preponderante entre os anos 80 e começo do século XXI, a Prefeitura de Salvador, no mesmo período, incorpora nas leis municipais urbanísticas os princípios da Reforma Urbana e o reconhecimento de direitos sociais. Em 1985, com o Plano Diretor de Salvador, foram instituídas 33 Áreas de Proteção Socioeconômica – APSE, dentre as quais se inseriu o complexo de Alagados. Sendo declarado pelo Plano Diretor uma APSE, Alagados teve, a partir de 1985, seu caráter afetado ao interesse social, podendo inclusive ser objeto de padrões urbanísticos diferenciados, aos moldes das atuais Zonas Especiais de Interesse Sociais – ZEIS, constantes no Estatuto da Cidade.

Uma ano antes da aprovação do Plano Diretor de 1985, a Prefeitura de Salvador focou sua ação na implementação das primeiras ações de regularização fundiária de interesse social. De acordo com Lima et. al (2006, p. 61 – 62), o primeiro programa municipal de legalização de lotes, utilizando o instrumento da concessão de direito real de uso, teve início em 1984 e foi elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento Social, órgão da Secretaria de Administração Municipal. Esse programa, segundo Lima (*ibidem*), tinha como objetivo regularização de 4.000 lotes localizados nos loteamentos públicos, mas foram legalizados 780 lotes. Posteriormente, em 1986, foi elaborado um novo programa pela Secretaria de Terras e Habitação em convênio com a Companhia de Renovação Urbana de Salvador, cuja proposta era atingir 20 mil lotes, não logrando também o êxito esperado, pois das 18 áreas previstas, apenas 5 tiveram a sua legalização considerada concluída (LIMA et. al, 2006, p. 62)⁴².

Verifica-se então que o foco ambiental dado pelo Governo do Estado às ações públicas encontrou um contraponto na ação municipal, que a partir da década de 80 lançava as bases para a promoção de uma reforma com foco na democratização do

⁴² Nos termos de Lima et. al (2006, p. 62), no período de 2001 a 2004, a Prefeitura de Salvador, por meio da Secretária de Habitação – SEHAB, implantou Programa de Regularização Fundiária cuja dimensão ficou restrita a legalização

acesso à terra. Em meio a essas prioridades políticas distintas, cabe investigar a estruturação dos aparelhos estatais, como são as unidades administrativas existentes, assim como os programas implementados no período e os grupos de pressão envolvidos no processo decisório podem ter influenciado a solução projetual para o assentamento Alagados. Essa solução privilegiou a regularização das imóveis ocupados por famílias de baixa renda, ainda que assentadas sobre aterro em APP de mangue.

No tocante à estrutura administrativa do Governo do Estado à época da contratação dos projetos, verifica-se que o contrato firmado deu-se por intermédio da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC (atual Secretaria de Planejamento). A SEPLANTEC foi um órgão do Governo da Bahia criado em 1971, que tinha como missão executar as funções de planejamento, programação, orçamento, organização, estatística, ciência e tecnologia, no âmbito estadual, passando a coordenar as atividades do Sistema Estadual de Planejamento⁴³. Na década de 70, em meio às preocupações ambientais que assolavam o país (em virtude das implicações trazidas pelo acelerado crescimento das indústrias poluentes), o Governo da Bahia instituiu o Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM, (posteriormente Conselho Estadual de Meio Ambiente), e vinculou este Conselho à SEPLANTEC. O CEPRAM tinha como objetivo inicial controlar a poluição ambiental no Estado, considerando poluição “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar), causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas”⁴⁴. Dessa forma, o CEPRAM foi o mais antigo Conselho Ambiental do país, tendo sido criado em 1973, por meio da Lei Estadual 3.163/73⁴⁵.

Na década de 70, seguiram-se várias modificações na estrutura da SEPLANTEC, e uma delas foi a instituição da participação da Associação Comercial da Bahia no CEPRAM. Outras alterações estruturais foram comuns à SEPLANTEC, como as várias criações e dissoluções de subsecretarias. Esse histórico da criação e consolidação da SEPLANTEC mostra a vinculação original da temática ambiental a um órgão de planejamento, que tinha como um de seus objetivos o aproveitamento dos recursos ambientais do Estado para fins de desenvolvimento econômico. Com a criação

Fundiária em áreas públicas municipais e algumas áreas doadas pelo estado da Bahia. O Programa cadastrou 85.171 imóveis, deferiu 66.155 processos e foram entregues 44.647 escrituras.

⁴³ Informação disponível no site: http://www.seplan.ba.gov.br/ins_historico.htm . Acesso em 20/07/2007.

⁴⁴ *Idem*.

do Centro de Recursos Ambientais – CRA em 1983, também vinculado à SEPLANTEC, o CEPRAM ligou-se diretamente a esta unidade e passou a ter outras finalidades, como deliberar sobre diretrizes, políticas, normas e padrões para a preservação e conservação dos recursos naturais, com um enfoque no desenvolvimento sustentável. A atuação do CRA, entretanto, estava associada à implementação da política de desenvolvimento econômico definida pelo Governo do Estado, já que foi uma autarquia criada para administrar os recursos ambientais em conformidade com essa política⁴⁶.

À SEPLANTEC também foi atribuída a função de implementar a política de desenvolvimento urbano e habitacional do estado da Bahia, só que por meio de um outro órgão a ela vinculado. Esse órgão era a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, que tinha como atribuição, no período de contratação dos projetos, a execução da política estadual de desenvolvimento urbano, que incluía a promoção de ações voltadas para a habitação social e para a recuperação e preservação do patrimônio ambiental. No tocante à temática habitacional, a CONDER incorporou as funções da Habitação e Urbanização da Bahia – URBIS, empresa de economia mista extinta em 1988, cujo objetivo era operacionalizar a política habitacional do Governo do Estado⁴⁷. Quanto à temática ambiental, a CONDER buscava a promoção do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Salvador e de suas áreas ambientalmente protegidas:

Deve-se ressaltar, nessas ações em APAs, a preocupação do governo estadual através da CONDER, para que as intervenções em áreas de proteção integrassem um objetivo único de utilização racional e sustentável dos recursos naturais existentes nesses mananciais. Essas ações garantiriam um maior comprometimento das ações da Empresa, contribuindo para o desenvolvimento econômico e a conseqüente melhoria da qualidade de vida das populações residentes e visitantes dessas regiões (Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/historico.htm>).

Nesse sentido, o projeto “Requalificação Urbanística e Ambiental das Comunidades de Alagados IV e V – 2ª etapa”, executado pela CONDER, surgiu no bojo de um projeto maior para a Baía de Todos os Santos, com vistas ao desenvolvimento dos negócios náuticos e turísticos, e a conseqüente ampliação da base da economia

⁴⁵ Informação disponível no sítio: <http://www.seia.ba.gov.br/cra/apresentacao/template01.cfm?idCodigo=247>. Acesso em 20/07/2007.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Informação disponível no sítio: <http://www.conder.ba.gov.br/historico.htm>. Acesso em 20/07/2007.

local⁴⁸. Mas essa proposta deveria garantir a manutenção das comunidades de Alagados na área, em virtude sua afetação ao interesse social. De acordo com a Proposta Integrada de Requalificação de Alagados IV e V (2000, p. 3 - 4), o Governo do Estado vinha promovendo, no período de elaboração dos projetos, um planejamento estratégico ancorado em princípios de sustentabilidade ambiental, para fins de aproveitamento econômico da paisagem natural. De acordo com a proposta:

As áreas de Alagados e de Novos Alagados contribuem com um crescente comprometimento da qualidade ambiental da Bahia, notadamente nas praias, principal opção de lazer da população. A ocupação espontânea do tipo palafitas interferiu diretamente sobre a dinâmica destes ambientes, especificamente os manguezais, que se encontram destruídos. A ocupação racional e ordenada do trecho da orla marítima da Baía de Todos os Santos, compreendido entre a Praia da Penha e a Ponta de Plataforma, propiciará o uso adequado dos recursos naturais existentes, sem prejuízo para o processo de expansão urbana e exploração turística da cidade. Os benefícios econômicos provenientes do uso e ocupação ordenada da faixa litorânea poderão ser refletidos ainda na valorização das áreas ocupadas, com melhores índices de arrecadação de impostos e na oferta de melhores serviços à população (PROPOSTA INTEGRADA DE REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL DAS COMUNIDADES DE ALAGADOS IV E V – 2ª ETAPA, 2000, p. 4).

Os programas prioritários do Governo para a Baía de Todos os Santos eram, no período, os programas Bahia Azul (amplo programa de saneamento ambiental da faixa litorânea de Salvador, que contou com recursos de agências multilaterais de fomento) e Ribeira Azul (esboçado ainda em 1996, como parte do Programa Bahia Azul). O Programa Ribeira Azul está associado ao Programa Viver Melhor, mantido até o momento pelo Governo do Estado. O Programa Viver Melhor tem como objetivo, segundo Santos (2005, p. 104), atuar na promoção de melhorias nas condições de habitação e infra-estrutura urbana dos bairros de Salvador. Contudo, ainda segundo Santos (2005), a gênese do Programa Ribeira Azul é o Projeto de Recuperação Ambiental e Promoção Social dos Novos Alagados, proposto em 1992, mas implementado em 1995.

No tocante aos grupos que podem exercer pressões sobre o processo decisório, verifica-se que o complexo de Alagados possui hoje mais de 100 associações comunitárias, cada uma com seus interesses específicos, mas com um interesse

⁴⁸ BAHIA. Proposta Integrada de Requalificação Urbanística e Ambiental das Comunidades de Alagados IV e V – 2ª etapa. Programa Habitar Brasil BID, 2000. p. 3.

comum: a promoção de melhorias urbanísticas na área. De acordo com Santos (2005, p. 109), desde o início da ocupação do assentamento os movimentos populares locais tiveram participação nas decisões que geraram a fixação e consolidação dos diversos núcleos de Alagados, muito embora essas organizações comunitárias tenham se deparado com pouco poder deliberativo, dada a inflexibilidade mantida pelos elaboradores dos projetos.

Contexto socioambiental

Na década de 40, o complexo de Alagados e a área de Novos Alagados eram dotados de atributos ambientais que foram gradativamente degradados ainda no início da ocupação da Península. A área agregava manguezais, que foram suprimidos em decorrência da ocupação da área por palafitas e da realização de aterros com lixo e entulho executados pela própria comunidade. Além da supressão dos mangues, a constante deposição inadequada de resíduos provocou o assoreamento dos cursos d'água presentes na área, conformando uma situação de risco ambiental. Por outro lado, a ocupação por palafitas e a execução inadequada dos aterros configuram também grave situação de risco social. Sendo suscetível à imersão dada a mudança de nível das marés, a tipologia habitacional da palafita apresenta-se frágil estruturalmente, pois é construída muitas vezes com restos de madeira, além de conformar um espaço onde a infra-estrutura não se pode fazer presente. A insalubridade, dessa forma, agrega risco à ocupação (**Figuras 28**). Além disso, os materiais lamosos e os resíduos sólidos utilizados na execução de aterros, aliados à topografia plana resultante dessa execução contribuem para os constantes alagamentos na área, além da proliferação de doenças de veiculação hídrica.



Figura 28 – Exemplos de palafitas em Alagados. Fonte: CONDER (2006).

A expansão acelerada da ocupação da área fez com que, desde 1967, os assentamentos Alagados e Novos Alagados fossem objetos de intervenções de três projetos que tinham como principal objetivo a erradicação das palafitas. Entretanto, a conformação dos aterros sobre mangue, inicialmente executados pela população, passou a ser também estratégia projetual estatal presente desde primeiro projeto elaborado pelo Governo da Bahia, executado a partir de 1973, por meio da Alagados Melhoramentos S.A. – AMESA, empresa pública criada no mesmo ano, que tinha como objetivo promover a urbanização da área. Dessa forma, a compreensão do contexto socioambiental onde se insere o Assentamento Alagados, exige a análise não apenas da forma como se deu a ocupação da área e suas implicações ao meio ambiente, mas também dos princípios urbanísticos que nortearam as intervenções públicas no local.

Com vistas à erradicação das palafitas, o primeiro projeto para Alagados executado pela AMESA apresentou características peculiares que merecem ser ressaltadas. Como exemplo, tem-se a ampliação da área de aterros sobre mangue; a implantação dos chamados “barracos-padrão”, feitos em madeira compensada cobertos por telhas, que substituiriam as palafitas; em certas áreas, tem-se até mesmo a execução dos aterros, mas com a manutenção das palafitas no local; e, nas áreas fisicamente mais consolidadas, a dotação de infra-estrutura parcial, com foco no saneamento básico (SANTOS, 2005, p. 101).

O segundo projeto teve como área de atuação os Novos Alagados e foi elaborado no início dos anos 80 elaborado pela HAMESA (anterior AMESA) com características similares ao projeto anterior. A fixação da comunidade em seu local de moradia foi o princípio norteador do projeto, o que trouxe proposta de execução de novos aterros. Entretanto, o projeto não foi executado e, no final da década de 80, a HAMESA foi extinta. A comunidade de Novos Alagados, dessa forma, adotou os aterros e a autoconstrução como alternativa, dada não-intervenção do poder público na área (SANTOS, 2005, p. 103).

O terceiro projeto, por sua vez, ainda está em andamento e vem atuando nas áreas de Alagados e Novos Alagados. É o Programa Ribeira Azul, que tem como objetivo a requalificação urbanística e ambiental da área com a erradicação prioritária de 3.500 palafitas⁴⁹. Esboçado em 1996 e com início de implementação em 1998, o

⁴⁹ Informação obtida durante a apresentação do Programa Ribeira Azul por técnicos da CONDER no Seminário de Regularização Fundiária de Alagados, realizado no Centro de Recursos Ambientais de Salvador, em 29/05/07.

Programa apresenta estágio mais avançado em Novos Alagados. Nesse assentamento, a erradicação das palafitas existentes a partir da execução de aterros foi o princípio norteador da proposta, que incorporou a execução de uma pista de borda com o objetivo de contenção das palafitas (**Figuras 29 e 30**). Essa pista vem conformar uma orla, na Enseada, valorizando a área com foco na estética. Algumas áreas de manguezais remanescentes foram mantidas, como o Manguezal São Bartolomeu (**Figuras 31 e 32**).



Figura 29 (à esquerda) – Vista do assentamento Novos Alagados, com destaque para aterro em APP. Fonte: www.conder.ba.gov.br/.

Figura 30 (à direita) – Vista do aterro e unidades habitacionais construídas em Novos Alagados. Fonte: www.conder.ba.gov.br/.



Figura 31 (à esquerda) – Incidência de palafitas sobre o Manguezal São Bartolomeu. Fonte: CONDER (2006). Adaptado pela autora.

Figura 32 (à direita) – Palafitas erradicadas no Manguezal São Bartolomeu. Fonte: CONDER (2006). Adaptado pela autora.

Uma análise mais precisa das intervenções em Novos Alagados revela, entretanto, que a inadequação de infra-estrutura permanece em muitas sub-áreas. De acordo com Santos (2005, p. 106), a intervenção do Estado em Novos Alagados, em

estágio avançado, ganhou respaldo como modelo de referência internacional, mas demonstra na essência um 'modelo de maquilagem' da paisagem urbana, sem atingir o cerne da questão, revelando sua fragilidade numa investigação mais detalhada (Figuras 33 e 34).



Figura 33 (à esquerda) – Limites das obras de saneamento do Programa Ribeira Azul em Novos Alagados, em 2003. Fonte: SANTOS (2005, p. 108).

Figura 34 (à direita) – Resultado das primeiras intervenções do Programa Ribeira Azul em Novos Alagados, em 2003. Fonte: SANTOS (2005, p. 106).

A ação pública: os atores envolvidos no processo decisório e a estratégia de intervenção adotada

O Programa Ribeira Azul tem o envolvimento de diversos organismos internacionais. Seus recursos iniciais foram oriundos do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália - MAE e, posteriormente, do BIRD, por meio da Aliança das Cidades. Este projeto marca também a participação da Associação Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI, uma ONG de atuação no programa de melhoria das condições de vida dos moradores dos Novos Alagados, por meio da liberação de recursos financeiros. Com o Programa HBB, os recursos foram também alocados pelo BID⁵⁰. De acordo com a CONDER (2002):

A trajetória percorrida até a definição da participação das entidades acima citadas iniciou-se em 1999, quando foram feitos os primeiros contatos entre o MAE, o Governo do Estado da Bahia e a AVSI, com o objetivo de se comprometerem com uma iniciativa para enfrentar a pobreza urbana em Salvador. Em dezembro daquele ano, foi assinado um convênio de cooperação técnico-financeira entre o Governo da Bahia e a AVSI, onde se estabelecia a reaplicação da metodologia adotada em Novos Alagados em outros bairros localizados no subúrbio, que então passou a se chamar de Ribeira Azul. Em abril de

⁵⁰ Recentemente, em 2006, recursos oriundos do Orçamento Geral da União, via Programa Papel Passado, foram alocados no complexo de Alagados com vistas ao desenvolvimento de ações de regularização fundiária.

2000, uma missão composta por representantes do MAE, do Banco Mundial e do HABITAT chegou a Salvador com o objetivo de discutir a possibilidade de proporcionar suporte financeiro e assistência técnica ao Programa Ribeira Azul, através da Cities Alliance, assim como discutir as principais características do Programa (CONDER, 2002).

O Projeto para a urbanização dos Alagados IV, V e VI objetos do Programa HBB, contratado pelo Governo do Estado da Bahia, teve como órgão responsável pelo licenciamento ambiental prévio o CRA, autarquia também vinculada ao estado. De acordo com o parecer emitido pela Caixa Econômica Federal à antiga SEDU, o CRA informa, por meio do parecer técnico nº 369/SAP, que o projeto apresenta viabilidade desde que atendidas algumas medidas mitigadoras no decorrer das obras de urbanização, que incluem a manutenção e preservação dos manguezais remanescentes, e desde que implementadas as ações de educação ambiental. O CRA informou ainda que o IBAMA/Brasília, após consultado, responsabilizou com exclusividade o CRA pelo licenciamento das obras.

Em Alagados, onde se inserem as sub-áreas IV e V (Bairro Uruguai), objetos de contrato do Programa HBB, os projetos do Programa Ribeira Azul procuraram dar seguimento às intervenções em andamento em Novos Alagados. Além da provisão de infra-estrutura em atendimento às famílias moradoras em edificações de alvenaria incidentes na maior parte do assentamento, o projeto previu remoção das palafitas e relocação dos moradores lá assentados para áreas contíguas no interior do assentamento em solo criado a partir de aterros, que totalizaram uma área de 65.723,00 m² (Figura 35).

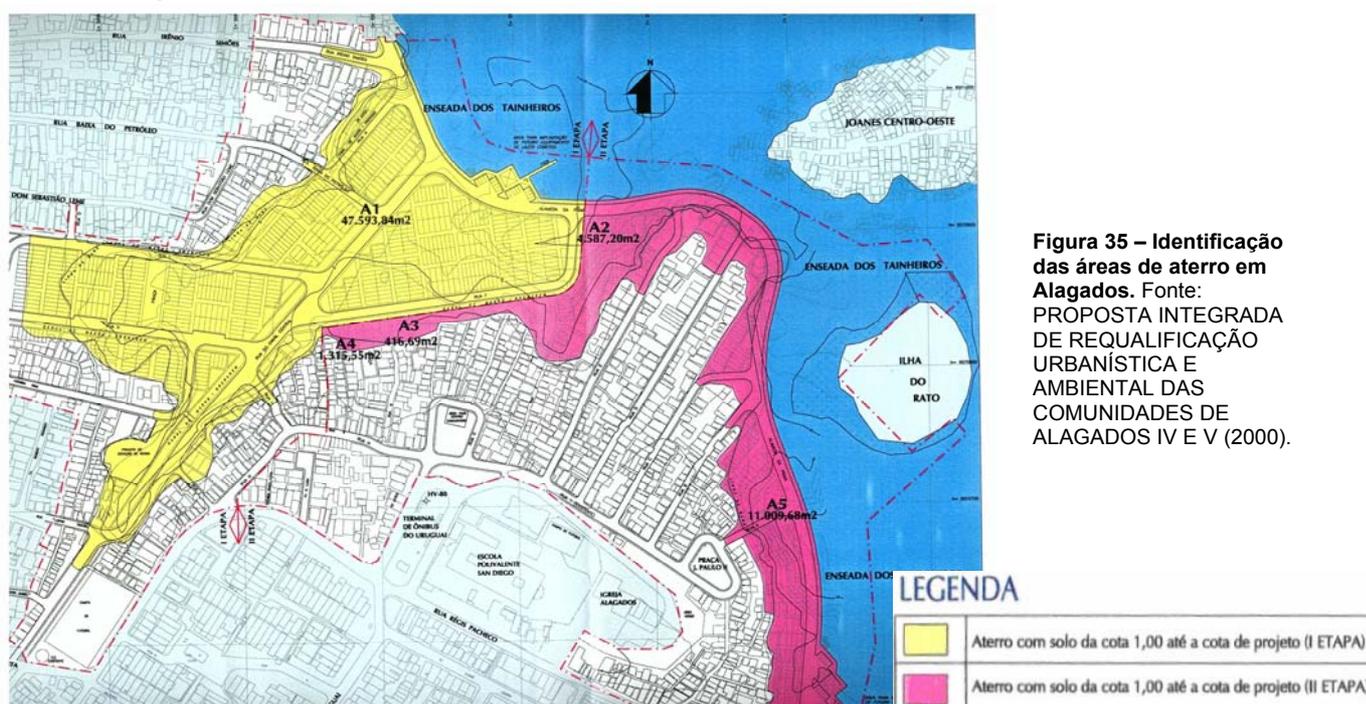


Figura 35 – Identificação das áreas de aterro em Alagados. Fonte: PROPOSTA INTEGRADA DE REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL DAS COMUNIDADES DE ALAGADOS IV E V (2000).

As Áreas de Preservação Permanente de mangue, apesar de protegidas inclusive pela Constituição do Estado da Bahia, permaneceram suprimidas em virtude da execução dos aterros. Apenas na Ilha do Rato os manguezais foram mantidos (Figuras 36, 37 e 38).



Figura 36 (acima) – Aterros em Alagados (1984). Fonte: CONDER (2006).

Figura 37 (à esquerda) – Situação de Alagados em 1998, com destaque para o manguezal da Ilha do Rato e para os cursos d'água existentes. Fonte: CONDER (2006). Adaptado pela autora.

Figura 38 (à direita) – Resultado das intervenções do Programa Ribeira Azul em Alagados, com destaque para a manutenção do mangue na Ilha do Rato e canalizações de cursos d'água (2006). Fonte: CONDER (2006). Adaptado pela autora.

Esse projeto também é caracterizado pela canalização de rios e córregos que deságuam na Baía. A justificativa para a canalização pelos órgãos de elaboração dos projetos foi o alto grau de degradação nos quais esses cursos d'água se encontravam (Figuras 39 e 40). Nesse projeto, a construção da via de borda também dá continuidade às intervenções anteriores executadas em Novos Alagados.



Figura 39 (à esquerda) – Curso d’água degradado em Alagados, antes das obras físicas. Fonte: Programa HBB, SNH, MCADES (2007).

Figura 40 (à direita) – Canalização de curso d’água em Alagados, durante as obras físicas. Fonte: Programa HBB, SNH, MCADES (2007).

De modo geral, pode-se observar em todos os projetos propostos para a área de Alagados uma valorização da paisagem, mas com foco na estética. Os princípios ecológicos da intervenção se restringiram à preservação de áreas de manguezais remanescentes, que são constantemente monitorados por entidades ambientalistas, e à retirada das palafitas, mas são negligenciados nas obras de infra-estrutura para o local. Como afirma Santos (2005, p. 107), a investigação sobre o histórico da intervenção do poder público nos Alagados revela contradições na implementação das soluções para os problemas no local. Ao passo que o discurso preconiza o desenvolvimento sustentável e a requalificação ambiental, verifica-se, no detalhe, a predominância do caráter estratégico de planejamento e intervenção, associada à venda da imagem turística de Salvador, aos moldes das intervenções em orlas marítimas comuns nas capitais nordestinas do Brasil.

Síntese do item: a matriz do Projeto Alagados à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental

A partir da análise do contexto e das ações públicas referentes ao Projeto para Alagados, elaborou-se a matriz, apresentada a seguir (**Quadro 10**):

Quadro 10 – Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental do Projeto Alagados.

		1. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA							
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para habitação
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
Alagados / Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

		2. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA							
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão	
			2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
Alagados / Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

		3. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL			
ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
Alagados / Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).

A matriz apresentada para o Projeto Alagados também destaca aspectos relevantes. O processo decisório resultou numa estratégia projetual caracterizada pela manutenção da supressão das Áreas de Preservação Permanente de mangue em função de obras no corpo hídrico, envolvendo aterros e canalizações. As APPs foram destinadas à provisão de unidades habitacionais, decorrentes da priorização projetual de erradicação das palafitas existentes.

Em relação à dimensão econômico-fundiária, cabe ressaltar que Salvador é uma metrópole, com mais de dois milhões de habitantes. O Subúrbio Ferroviário, onde se insere o Assentamento Alagados, possuía, à época da contratação, uma estrutura deficiente, em função de insuficiência de infra-estrutura, escassez de equipamentos e serviços urbanos e padrão construtivo precário. Entretanto, dispunha de uma localização privilegiada, devido à proximidade mantida em relação ao centro de Salvador, devido às condições de acessibilidade facilitadas (em função da existência de importantes avenidas que ligam o Subúrbio a outros pontos da cidade) e devido à paisagem natural privilegiada, passível de aproveitamento econômico com a exploração da atividade turística. Apesar da alta densidade populacional da cidade, a incidência de imóveis ociosos no interior do setor urbano se faz presente até o momento. Esses imóveis poderiam ser disponibilizados para fins de habitação de interesse social.

Em relação à dimensão político-ideológica, cabe destacar como características essenciais o perfil político de direita do chefe do poder executivo local e uma gestão administrativa centralizada, verificada pela inflexibilidade dos projetos inicialmente propostos. As unidades administrativas, apesar de estruturadas, não se mostraram articuladas durante a elaboração dos projetos. No tocante aos instrumentos estatais, verifica-se a incidência de leis locais (Constituição do Estado) e políticas e programas públicos sobre a temática ambiental urbana. Além disso, o aparelho estatal foi dotado de uma equipe técnica fortalecida e experiente. Quanto ao poder de influência dos grupos de pressão sobre o processo decisório, verifica-se a presença de movimentos sociais tanto em prol da moradia, quanto em prol do meio ambiente. Os movimentos em favor da moradia existem desde a década de 40 no assentamento, o que garantiu a permanência da comunidade num período onde os planos urbanísticos previam a remoção da população e transformação da área numa zona industrial. Posteriormente, em 1985, o Plano Diretor de Salvador demarcou a área como sendo de interesse socioeconômico e, assim, a resguardou das pressões imobiliárias. Por outro lado, a ação dos movimentos ambientalistas também se fez presente no assentamento, muito

embora os projetos propostos não tenham conseguido conter a expansão sobre o mangue nem a degradação ambiental.

Em relação à dimensão socioambiental, verifica-se (à época da contratação) a predominância de edificações de baixa renda, mas construídas em sua maioria em alvenaria e a provisão uma infra-estrutura mínima, que dotou o assentamento de um caráter mínimo de consolidação, mesmo sobre as áreas aterradas. Além disso, verificou-se a existência de graves riscos ambientais, ligados principalmente à degradação de ecossistemas importantes, como o de mangue, à poluição dos corpos hídricos e à ruptura de corredores ecológicos. Os riscos civis também existiam e permanecem até o momento, mesmo com a erradicação da maior parte das palafitas. Esses riscos devem-se à má execução de aterros promovidos pela população anos atrás, que não considerou as declividades necessárias. Em relação aos princípios de intervenção na paisagem, vê-se que a execução de uma orla na Baía de Todos os Santos estava ligada à tentativa de se consolidar de uma imagem urbana que interessasse ao turista, de acordo com as premissas de um planejamento estratégico.

3.5 A ARTICULAÇÃO DOS PROCESSOS DECISÓRIOS NOS PROJETOS SELECIONADOS À LUZ DAS DIMENSÕES ECONÔMICO-FUNDIÁRIA, POLÍTICO-IDEOLÓGICA E SOCIOAMBIENTAL

A articulação dos processos decisórios em cada projeto será analisada neste item à luz do papel de cada dimensão trabalhada. A escolha pela análise ao final do capítulo, e não após a abordagem individual dos projetos, deu-se em função da necessidade de se tentar encontrar convergências analíticas entre as diferentes estratégias de intervenção adotadas e as variáveis constantes do modelo analítico. Para isso, a matriz-síntese ao final da abordagem de cada projeto mostrou-se essencial na formatação de uma matriz geral onde constam os três projetos analisados, conforme mostram os **Quadros 11, 12, 13 e 14 (Anexo 3)**.

O papel da dimensão econômico-fundiária na tomada de decisão

A matriz apresentada trouxe à tona algumas evidências que merecem ser destacadas na análise. Levando em consideração as variáveis e sub-variáveis selecionadas que conformaram a dimensão econômico-fundiária, pode-se inicialmente desmitificar uma justificativa comum, quando, numa decisão projetual de urbanização de favelas, opta-se por fixar moradias ainda que assentadas sobre áreas ambientalmente protegidas, como são as APPs às margens de cursos d'água, por exemplo. Essa justificativa se dá em função de uma possível "ausência de estoque de terrenos ociosos nas proximidades do assentamento, que poderiam ser destinados para a relocação de famílias". Em contestação a essa justificativa, verifica-se que nos três projetos analisados, independentemente do porte do município onde se inserem, há existência de imóveis ociosos que poderiam ser destinados à provisão habitacional, e mesmo assim foram adotadas três distintas estratégias de intervenção sobre a APP.

Isso denota, no âmbito da dimensão em análise, que não foi a presença ou a ausência de imóveis ociosos nas proximidades do assentamento que fez resultar uma ou outra estratégia de intervenção. Essa estratégia está mais relacionada ao enfrentamento ou não, pelo poder público, da utilização desses imóveis ociosos para fins de interesse social. Nesse sentido, a componente econômico-fundiária vinculada ao valor da terra urbana é destacada, valor esse dado pela estrutura produzida no entorno

do assentamento e pelo fator localização, que encarecem o preço da terra (**Quadro 11 – Destaque 1**).

Quadro 11 – Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados - Destaque 1

ASSENT./MUNIC./UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS							1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para fins habitacionais
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

Fonte: autora (2007).

No projeto SQ 19, em Cidade Ocidental, onde houve a priorização de aspectos naturais em detrimento da questão da moradia social, os imóveis ociosos presentes no assentamento foram, de fato, destinados à relocação de 44 famílias que estavam assentadas às margens do Córrego Jacob da SQ 20. Mesmo sendo de dominialidade do Distrito Federal e, portanto, públicos, esses imóveis poderiam ser alvo de interesse de grupos que porventura viessem pressionar o poder público na concretização de seus objetivos. Entretanto, o desinteresse do mercado imobiliário pelos imóveis ultrapassou o quesito da dominialidade e não se deu em virtude do pequeno porte do município ou da sua localização em relação ao centro urbano de Cidade Ocidental, mas principalmente em virtude da condição de dependência econômica que o município exerce em relação à Brasília. Esses imóveis ociosos podem ser comparados a imóveis periféricos presentes nas grandes cidades do país, que, acrescidos de outras características como: infra-estrutura e edificações do entorno precárias, escassez de equipamentos, comércio e serviços urbanos e grande distância em relação à Brasília, são, em regra, desvalorizados economicamente. Aliado a isso, a possível existência de uma paisagem natural atrativa também poderia ser variável relevante na elevação do preço da terra, o que não é o caso em Cidade Ocidental. Dessa forma, a relocação das 44 famílias no projeto SQ 19 e manutenção das APPs urbanas não foi uma decisão que

requeriu necessidade de enfrentamentos, negociações ou embates com grupos de interesse por parte do poder público local. E talvez por não se constituir em obstáculo, influenciou a tomada de decisão juntamente com outros processos posteriormente analisados (**Quadro 11 – Destaque 2**).

Quadro 11 – Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados – Destaque 2

ASSENT./MUNIC./UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS							
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para fins habitacionais
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

Fonte: autora (2007).

O mesmo não ocorreu no assentamento Coroa do Meio, em Aracaju. Apesar de a gleba onde se insere o assentamento ser de dominialidade da União, os imóveis do bairro para onde foram relocadas boa parte das 600 famílias assentadas sobre palafitas e sobre aterros em área de manguezal eram de propriedade particular e estavam submetidos ao processo de especulação imobiliária. A valorização econômica desses imóveis deve-se ao fato de, inicialmente, Aracaju já poder ser considerada uma grande cidade em termos populacionais e, dessa forma, ter na gestão do território uma multiplicidade de atores e interesses envolvidos na disputa pela terra urbana. Além disso, o fator localização levou ao aumento do preço desses imóveis ociosos em função de uma conjunção de variáveis: infra-estrutura e edificações consolidadas; incidência de equipamentos, atividades comerciais e serviços plurais; acessibilidade privilegiada em relação ao centro urbano (em função de um sistema viário de hierarquizado e oferta regular de transporte público); e, principalmente, em função de uma paisagem natural, a Praia de Atalaia, atrativa em termos turísticos. Mesmo com toda essa conjunção de fatores que poderiam restringir a ação do poder público no tocante à ocupação desses

imóveis ociosos, e acarretar na permanência dessas famílias em áreas de APP, ou ainda na remoção da população para áreas distantes do centro, houve o enfrentamento da questão com a desapropriação desses imóveis para a relocação das famílias. Esse enfrentamento, por sua vez, está atrelado a outras dimensões e variáveis que serão oportunamente analisadas.

Sobre este aspecto, cabe uma reflexão importante: o Estatuto da Cidade, apesar de não enfrentar a questão da ocupação precária e irregular sobre áreas de fragilidade ambiental indica instrumentos que podem frear a especulação imobiliária e resguardar a destinação de imóveis ociosos na malha urbana ao interesse social, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social, que são definidas no âmbito do Plano Diretor e, quando desocupadas, podem ser uma alternativa para a relocação de famílias assentadas sobre áreas ambientalmente protegidas ou de risco, sejam eles ambientais ou civis. Dessa forma, a política nacional de regularização fundiária deveria centrar esforços não na desobstaculização de leis ambientais que hoje restringem sua implementação, mas no estímulo à criação, na esfera local, dessas Zonas Especiais em imóveis ociosos inseridos na malha urbana (**Quadro 11– Destaque 3**).

Quadro 11 – Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 3

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS							
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para fins habitacionais
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

Fonte: autora (2007).

Por sua vez, no assentamento Alagados, em Salvador, ocorreu uma situação peculiar. As diretrizes urbanísticas para o complexo de Alagados datam ainda da década de 40, quando a União, detentora da dominialidade da gleba, inicialmente

aforou a área para o estado da Bahia. Nesse período o governo do estado elaborou um plano urbanístico para a área que previa sua destinação para atividades industriais e uma perspectiva de valorização imobiliária, o que acarretou em projetos de remoção das famílias que iniciavam o processo de ocupação, para áreas mais distantes do centro. Entretanto, a não-implementação desse plano e a inexistência de qualquer outro até a década de 70, fizeram com que o processo de ocupação se acelerasse e atingisse uma proporção tal, que a urbanização promovida pelo poder público estadual mostrou-se como solução viável para a minimização das carências da área. Em meio a diversos planos e projetos de urbanização, a afetação da área de Alagados ao interesse social (como APSE) no plano diretor de Salvador de 1985, diluiu as possibilidades de remoção e pode ser considerado aspecto preponderante na decisão de manutenção da comunidade na área.

Entretanto, mesmo com todo o complexo da área de Alagados declarado como APSE e sendo de dominialidade da União, a erradicação de 3.500 palafitas não provocou a relocação das famílias para imóveis ociosos existentes no interior ou nas proximidades do assentamento, mas para imóveis criados a partir de aterros executados sobre grandes faixas de APP de mangue existentes na Baía de Todos os Santos. Apenas com a revisão atual do Plano Diretor de Salvador (2007), a Prefeitura Municipal de Salvador demarcou especificamente alguns desses imóveis inseridos no Subúrbio Ferroviário como Áreas Especiais de Interesse Social. Esses imóveis serão objeto de futuros projetos habitacionais para população de baixa renda (**Quadro 11 – Destaque 4**).

Quadro 11 – Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 4

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS							
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para fins habitacionais
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

Fonte: autora (2007).

Dessa forma, a relação existente entre a decisão projetual adotada em Alagados e as variáveis da dimensão econômico-fundiária está associada à afetação da área ao interesse social, mesmo tendo uma localização privilegiada, tanto em função das condições favoráveis de acessibilidade, da pouca distância em relação ao centro urbano, quanto em relação à atratividade paisagística para fins de aproveitamento econômico. Deve-se evidenciar, entretanto, o não enfrentamento da questão da ocupação dos imóveis ociosos existentes, que contraria o que se poderia inicialmente esperar para uma cidade cuja densidade demográfica ultrapassa 3,4 mil habitantes por km². Isso exige a compreensão dos outros processos, político-ideológicos e socioambientais, voltados principalmente para a venda da imagem turística de Salvador.

O papel da dimensão político-ideológica na tomada de decisão

As práticas de erradicação de favelas com a remoção das famílias para as periferias urbanas presentes na década de 60 e 70 no Brasil, no período de governos centrais militares, passaram a ser alvo comum de discursos que as associavam, após a redemocratização do país, aos partidos comumente designados de “direita”, ao contrário dos partidos de “esquerda”, que seriam os detentores das práticas de regularização fundiária, com a fixação das comunidades em seus locais de moradia. Esses discursos, entretanto, mostram-se inconsistentes na atualidade, e podem ser facilmente contestados pelo estudo do projeto para Alagados, em Salvador (**Quadro 12 – Destaque 1**).

Quadro 12 – Matriz político-ideológica dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 1

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2. VARIÁVEIS							
		2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa 2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3 Instrumentos do Estado			2.4 Grupos de pressão		
				2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

Fonte: autora (2007).

Segundo informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Salvador⁵¹, referentes às ações de provisão habitacional na última gestão do Governo do Estado da Bahia (partido PFL), foram construídas apenas 785 unidades habitacionais em todo o estado, diferentemente das ações de urbanização de assentamentos precários, que foram a frente principal de ação da política habitacional do governo no período. Isso demonstra que os governos atuais, sejam vinculados a partidos políticos de “direita” ou de “esquerda”, têm investido prioritariamente nas ações de urbanização de favelas com a permanência das famílias em seus locais de moradia e na restrição do direito de propriedade individual com a regularização fundiária dos imóveis. As motivações para essa priorização podem ser diversas, como o enfraquecimento da dicotomia direita política x esquerda política no Brasil, tema atualmente estudado e defendido por vários autores cientistas políticos; pode-se estar assistindo à conformação de uma hegemonia ideológica de valorização do direito à moradia e do dever de a propriedade atender à função social aos moldes da Constituição Federal de 1988, já que muitos dos projetos do HBB foram contratados ainda em período anterior à promulgação do Estatuto da Cidade; ou ainda pode-se às atribuir a adoção de políticas de urbanização de favelas com a regularização fundiária a práticas políticas populistas.

Entretanto, cabe ressaltar que, nos projetos analisados, as decisões mais extremadas, sejam elas voltadas para a valorização dos quesitos naturais ou dos quesitos sociais, decorreram de uma gestão centralizada e de uma estrutura administrativa desarticulada. Nas intervenções na SQ 19 e em Alagados, verifica-se a já mencionada inflexibilidade dos projetos e a preponderância do projeto urbanístico sobre os demais projetos, sejam eles ambientais, sociais ou de infra-estrutura. Ao passo que em Cidade Ocidental o desenvolvimento do projeto urbanístico ficou a cargo de uma empresa de consultoria e a partir dele foram desenvolvidos os demais projetos sem o devido envolvimento dos órgãos locais destinados à elaboração da política ambiental e da habitacional, em Salvador a diretiva urbanística foi a continuidade de projetos elaborados ainda na década de 70, ficando a unidade ambiental local responsável pelo licenciamento ambiental prévio e pela solicitação de medidas mitigadoras dos impactos gerados pelas obras decorrentes do projeto urbanístico.

⁵¹ Informações da Secretária de Habitação da Prefeitura Municipal de Salvador, obtida no Seminário de Regularização Fundiária de Alagados, realizado no Centro de Recursos Ambientais de Salvador, em 29/05/07.

Essa preponderância do projeto urbanístico sobre o projeto ambiental é condizente com o discurso das agências multilaterais de fomento, no sentido de que os problemas ambientais seriam externalidades negativas das ações de urbanização que poderiam ser controladas. Cabe destacar que a atuação dessas agências e de demais organismos internacionais com foco na erradicação da pobreza urbana foi marcante no desenvolvimento do projeto para o complexo de Alagados. Dessa forma, cabe uma reflexão acerca do poder de influência das agências multilaterais de fomento no desenho das políticas e programas habitacionais que são implementados nos municípios brasileiros, visto que eles podem restringir o protagonismo da ação criativa e se tornar até mesmo modelo para a formatação de outros programas pelos entes subnacionais (**Quadro 12 – Destaque 2**).

Quadro 12 – Matriz político-ideológica dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 2

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2. VARIÁVEIS							
		2.1 Perfil político- ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa		2.3 Instrumentos do Estado			2.4 Grupos de pressão	
			2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

Fonte: autora (2007).

No tocante ao poder de influência dos grupos de pressão sobre o processo decisório, verifica-se em Cidade Ocidental a ausência de movimentos sociais em prol da moradia ou do meio ambiente. Aliado a isso, a pouca valorização dos imóveis de Cidade Ocidental (conforme abordado na análise do papel da dimensão econômico-fundiária), não gerou a ação de grupos vinculados ao mercado imobiliário. O pouco ativismo social por certo contribuiu para a conformação de uma estrutura administrativa desarticulada, e com limitada atuação na elaboração de leis, políticas ou programas locais incidentes

sobre a temática ambiental urbana, aliada à fragilidade técnica de suas equipes na implementação dessas políticas e programas. Afinal, para que o Estado possa ser legitimado frente à sociedade, precisa responder aos anseios de grupos e interesses distintos na sociedade, além de mediar os possíveis conflitos. A partir do momento em que esses grupos são inertes ou inexistentes, cria-se um ambiente propício para uma decisão política centralizada e condizente com a visão de mundo do chefe do poder executivo, decisão essa que pode ou não ser respaldada tecnicamente.

Em Alagados, por sua vez, a presença de histórico de luta pregressa da comunidade (que ocupa a área desde a década de 40) pela permanência no local de moradia influenciou, por certo, a decisão de transformação da área em APSE no Plano Diretor de Salvador de 1985, resguardando a sua utilização para fins de interesse social. As entidades ambientalistas que atuaram no local, por outro lado, não conseguiram conter o avanço da ocupação sobre o mangue nem a minimizar os problemas ambientais decorrentes dessa ocupação. De fato, a problemática ambiental não atingiu as camadas mais populares, tanto que uma importante frente de ação do Programa Ribeira Azul em Alagados é a educação ambiental da comunidade. Entretanto, mesmo com leis locais, políticas e programas públicos incidentes sobre a temática ambiental urbana e equipe técnica estatal fortalecida, a gestão administrativa centralizada não possibilitou o atendimento às diferentes demandas desses grupos de pressão (**Quadro 12 – Destaque 3**).

Quadro 12 – Matriz político-ideológica dos Projetos SQ19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 3

2. VARIÁVEIS									
ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2.1 Perfil político- ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa 2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão	
				2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

Fonte: autora (2007).

O mesmo não ocorreu em Aracaju, que contou com uma gestão administrativa compartilhada e com unidades administrativas articuladas. A atuação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental com poder deliberativo garantiu uma participação qualificada no processo de planejamento, de tal forma que movimentos populares, grupos ambientalistas e até grupos vinculados ao mercado imobiliário puderam exercer pressões sobre o processo decisório. O histórico de luta pregressa da comunidade de Coroa do Meio pela moradia garantiu a sua permanência na área desde a década de 70, quando, no período, as propostas existentes previam sua remoção para áreas periféricas, dada a preponderância da influência de grupos vinculados ao mercado imobiliário no período.

Recentemente, a atuação dos grupos ambientalistas, em especial ligados à Universidade, induziu processos mediados no tocante à ocupação de Coroa do Meio. Isso acarretou a flexibilização e alteração do projeto inicial, que previa a execução de aterros sobre a APP de mangue para a manutenção das famílias moradoras em palafitas, para, numa segunda proposta, prever a recuperação e manutenção das APPs e relocação de famílias para lotes valorizados no interior do bairro de Coroa do Meio, que foram desapropriados pela Prefeitura Municipal para este fim (**Quadro 12 – Destaque 4**).

Quadro 12 – Matriz político-ideológica dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados– Destaque 4

		2. VARIÁVEIS							
ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2.1 Perfil político- ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa 2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3 Instrumentos do Estado			2.4 Grupos de pressão		
				2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

Fonte: autora (2007).

Nesse sentido, é importante discutir o papel dos instrumentos de mediação, como o Termo de Ajustamento de Conduta, na articulação entre os diversos interesses dos atores envolvidos no processo decisório. O TAC pode ser entendido como um acordo feito entre as partes envolvidas num determinado “conflito” de interesses que, apesar de não ter caráter de lei, firma compromissos, prazos e responsáveis pela sua execução. A assinatura do TAC é, antes de tudo, o reconhecimento das limitações e sobreposições de instrumentos legais e atribuições de entes na gestão de um dado território. Em Aracaju, o TAC foi um instrumento assinado ainda em 1998, que firmou compromissos entre os órgãos da prefeitura municipal, órgãos do Patrimônio da União e órgãos ambientalistas, além do Ministério Público, com vistas a atenuar os problemas urbanísticos e ambientais incidentes sobre a ocupação de Coroa do Meio. Sem pretensão de supervalorizar este instrumento, visto que ele não substitui as leis nem as atribuições dos entes, o TAC permite que se olhe sobre a especificidade local entendendo o território como um ambiente de disputa, mas visando à redução das implicações já instauradas e vislumbrando um cenário possível, que negligenciado historicamente pelas leis federais urbanísticas e ambientais.

O papel da dimensão socioambiental na tomada de decisão

No tocante ao papel da dimensão socioambiental na tomada de decisão sobre a manutenção da APP ou regularização fundiária em favor das famílias lá assentadas, verifica-se que os riscos ambientais provocados pela ocupação precária não foram preponderantes nessa definição, já que foram diagnosticados nos três exemplos analisados ainda no período que precedeu a elaboração dos projetos. A poluição dos cursos d’água em decorrência do lançamento de esgotos domésticos e resíduos sólidos contribuiu para o assoreamento dos leitos do Córrego Jacob, em Cidade Ocidental; do Rio Poxim, em Aracaju; e, dos córregos de desaguavam na Baía de Todos os Santos, em Salvador. Em Coroa do Meio e em Alagados os ecossistemas de mangue foram, inclusive, degradados (**Quadro 13- Destaque 1**).

Quadro 13 – Matriz socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados – Destaque 1

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3. VARIÁVEIS			
		3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Precária	Não	Sim	Ecológica
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Precária	Sim	Sim	Ecológica
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).

Por outro lado, em Coroa do Meio e em Alagados as palafitas existentes agregaram condição de risco às comunidades, dados os constantes alagamentos em virtude das mudanças de nível das marés. Em Alagados, os alagamentos atingiram não apenas as áreas ocupadas por palafitas, mas também as áreas aterradas pelos próprios moradores, que não apresentaram condições de declividade adequada para o escoamento das águas. Entretanto, mesmo com essa situação de risco, o assentamento Alagados apresentou características de consolidação, dada a predominância de edificações construídas em alvenaria a partir da década de 40, muito embora construídas sobre os manguezais, o que contribuiu para a garantia de permanência da comunidade na área (**Quadro 13- Destaque 2**).

Quadro 13 – Matriz socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados – Destaque 2

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3. VARIÁVEIS			
		3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
SQ 19/ Cidade Occidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Precária	Não	Sim	Ecológica
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Precária	Sim	Sim	Ecológica
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).

Os princípios de intervenção na paisagem que preponderaram nas três estratégias projetuais foram diferenciados. Ao passo que na SQ 19 os princípios ecológicos de intervenção foram caracterizados pela “intocabilidade” das áreas protegidas, em seguimento à legislação ambiental federal vigente à época da contratação dos projetos e similares às práticas racionalistas de planejamento, em Coroa do Meio os princípios ecológicos não impediram a intervenção nas áreas de mangue, tanto que, no projeto final, parte das faixas de APP foi destinada à implantação de equipamentos de lazer. Esse princípio ecológico de tratamento das APPs em Coroa do Meio é parte de uma estratégia de planejamento pautado no desenvolvimento sustentável. O aproveitamento dos recursos ambientais está vinculado ao desenvolvimento econômico com ênfase na atividade turística que, por sua vez, está fortemente vinculada à imagem da cidade de Aracaju, conhecida pelas suas praias e por seus mangues.

Por fim, em Alagados, os princípios de intervenção na paisagem valorizaram a estética em detrimento das potencialidades ecológicas. Como foi visto, a requalificação ambiental foi buscada apenas com a erradicação das palafitas, muito embora, mesmo após as obras, persistissem problemas de esgotamento sanitário na Baía de Todos os Santos. Percebe-se que preponderou o paradigma de planejamento estratégico nas intervenções capitaneadas pelo Governo do Estado, com o intuito gerar crescimento econômico para Salvador a partir da venda da imagem turística da orla marítima (**Quadro 13 - Destaque 3**).

Quadro 13 – Matriz socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados – Destaque 3

ASSENT./ MUNIC. / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3. VARIÁVEIS			
		3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
					3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Precária	Não	Sim	Ecológica
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Precária	Sim	Sim	Ecológica
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descharacterizada / suprimida	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).

É importante ressaltar que nos três projetos analisados a micro-bacia não foi utilizada como unidade de projeto. Ela é delimitada nos projetos de drenagem urbana, que não dialogaram com os projetos urbanísticos. Verifica-se que as intervenções físicas foram dotadas de uma certa “tradicionalidade” projetual, no tocante à pouca utilização de princípios de sustentabilidade ambiental do desenho urbano. Em Alagados, as pavimentações impermeáveis, aterros e canalizações de cursos d’água foram preponderantes. Nesse sentido a Universidade tem um papel fundamental na formação dos profissionais que intervêm no espaço, no sentido de estimular a criação de soluções projetuais mais mediadas e criativas em áreas de fragilidade ambiental.

3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo buscou compreender como se articularam os processos decisórios dos quais resultou a preponderância dos aspectos sociais em detrimento dos ambientais, ou vice-versa, à luz das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental. Analisou três projetos do Programa Habitar Brasil BID: SQ 19, em Cidade Ocidental; Coroa do Meio, em Aracaju; e Alagados, em Salvador, que apresentaram distintas estratégias de intervenção à margem dos corpos d'água. Seguindo o princípio "contexto-ação-resultado", o capítulo mostrou que um processo decisório é influenciado por diferentes contextos e tende a gerar diferentes ações. Nos casos em estudo, os contextos foram analisados a partir das três dimensões e as ações vincularam-se às estratégias de intervenção adotadas. A síntese ao final da abordagem de cada projeto foi subsidiada pela formatação de uma matriz, que também foi útil na busca de se tentar encontrar convergências analíticas entre as diferentes estratégias de intervenção adotadas e as variáveis constantes do modelo analítico.

O modelo adotado forneceu elementos que, de fato, permitiram aprofundar a análise acerca dos processos decisórios. Muito embora não esgote a questão e não aponte um resultado lógico cartesiano, o modelo permitiu o destaque de variáveis que influenciaram e preponderaram na tomada de decisão nos três projetos analisados, mesmo em meio às especificidades de cada um deles. Na dimensão econômico-fundiária, pode-se destacar a localização do assentamento em relação ao centro urbano, que de fato agrega valor econômico à terra urbana e pode acionar ou a pressão de grupos imobiliários sobre a tomada de decisão. Na dimensão político-ideológica, cabe destacar a forma de gestão que, se compartilhada ou centralizada, permite ou não a manifestação de grupos de pressão. Por fim, na dimensão socioambiental, destaca-se o princípio de intervenção na paisagem que, seguindo diferentes modelos de planejamento, sejam eles racionalista, estratégico ou de desenvolvimento sustentável, alteram o modo de se ver e intervir na natureza gerando, como consequência, distintos tratamentos dados às Áreas de Preservação Permanente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou compreender os processos que preponderaram na tomada de decisão sobre a situação fundiária das famílias moradoras em Áreas de Preservação Permanente à margem de corpos d'água, considerando as tensões atualmente existentes entre as temáticas urbanística e ambiental. Embora a legislação restrinja fortemente a ocupação, as necessidades habitacionais de grandes contingentes da população, na maioria pobres, vêm contribuindo para criar pressões expressivas sobre essas áreas, muito embora, sob a ótica da política habitacional, o enfrentamento da questão pelo poder público tenha sido insuficiente. Nos projetos do Programa Habitar Brasil BID, as soluções projetuais relativas ao tratamento dado às APPs à margem de corpos d'água foram diferentes e até mesmo conflitantes, e ora privilegiaram os aspectos sociais, com a supressão da vegetação e legalização dos imóveis, ora os naturais, com a manutenção da vegetação e relocação das famílias. Essas diferenças manifestaram-se de forma clara nos projetos SQ 19 em Cidade Ocidental/GO, Coroa do Meio em Aracaju/SE e Alagados em Salvador/BA. Enquanto o primeiro foi mais atento ao quadro natural, no segundo houve uma solução mediada entre aspectos naturais e sociais, e o terceiro foi mais atento ao quadro social.

Para compreender a dinâmica envolvida, o estudo buscou responder duas questões de pesquisa: (i) Como, historicamente, foram construídas as tensões entre os temas urbano e ambiental atualmente existentes na implementação das políticas habitacionais no Brasil? (ii) Como se articularam os processos decisórios dos quais resultou a preponderância dos aspectos sociais em detrimento dos ambientais, ou vice-versa, em projetos contratados pelo Programa Habitar Brasil BID?

Como resposta à primeira questão, os resultados desta pesquisa apontam que o urbanismo (com foco na habitação social) e o meio ambiente (com foco na sustentabilidade), enquanto objetos de agendas políticas atualmente relevantes, seguiram trajetórias completamente distintas, seja no âmbito temático ou de escalas de atuação. O que há em comum entre eles é que ambos estão hoje fortalecidos institucionalmente e legitimados em termos normativos. Ao passo que as questões urbanísticas com foco na habitação social, em especial, foram problematizadas no Brasil a partir da década de 60, quando surgiram os problemas regionais e intra-urbanos decorrentes do crescimento industrial, as questões ambientais foram problematizadas a

partir da década de 70 no Brasil, quando o mundo passou a dar mais atenção ao meio ambiente.

Na década de 60, as questões urbanísticas exigiram a ação imediata do Estado e a mobilização social no seu enfrentamento, mas foram reduzidas a um problema de provisão habitacional. Dessa forma, as ações prioritárias visavam garantir a habitação das massas populacionais atraídas para as cidades e medidas normativas que atenuassem a proliferação das favelas em áreas ambientalmente frágeis. Essas ações, respaldadas no planejamento urbano racionalista, trouxeram externalidades negativas, como a expansão de periferias precárias e dependentes economicamente dos centros urbanos. Posteriormente, na década de 70, as primeiras discussões ambientais recaíram sobre problemas amplos advindos do modo de produção econômica, como a poluição industrial ou degradação de grandes ecossistemas, como a Floresta Amazônica ou a Mata Atlântica. A preocupação com o ambiente das cidades fortaleceu-se apenas na década de 80, mas ainda com forte caráter de denúncia e pouco de proposição.

As escalas de atuação também foram diferenciadas na legitimação das duas temáticas. As questões urbanísticas atingiram os movimentos sociais em prol da moradia e redução da pobreza, numa mobilização que partiu da escala local, a partir de reivindicações de grupos de moradores, para atingir uma escala nacional representativa, como é o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que agrega, além de segmentos populares, intelectuais e críticos da exclusão socioespacial. As preocupações ambientais, por sua vez, nasceram de uma escala global, oriundas de países norte-americanos e europeus, para atingir grupos militantes de ONGs ambientalistas no Brasil, além de setores empresariais, comunidade científica nacional e a classe média brasileira, nos debates vinculados à qualidade de vida. E não conseguiu ainda atingir as classes sociais de menor renda.

Seguindo trajetórias distintas, as duas temáticas encontraram na Constituição Federal de 1988 espaços relevantes, mas também diferenciados. E da inserção dessas temáticas no texto constitucional nasceram direitos. Ao passo que a moradia surgiu como um direito social, mas passível de ser individualizado, o meio ambiente também passou a ser um direito social, mas difuso, pois não se sabe exatamente quem é o seu detentor. Por isso mesmo é muitas vezes passível de ser negligenciado. Dessa forma, com a institucionalização do ambientalismo no Brasil, a imposição de instrumentos legais que determinariam a manutenção de um meio ambiente equilibrado e protegido,

ainda que em área urbana, foi uma importante frente de legitimação do paradigma ambiental. Da mesma forma foi consolidada a postura fiscalizadora nas diversas instâncias de licenciamento.

Não se pode esquecer que a abertura comercial ao mercado externo aliada à proliferação de municípios pós-Constituição de 1988 favoreceram a atuação das agências multilaterais de fomento no Brasil, que encontraram no país ambiente propício para sua atuação e difusão ideológica. Com a extinção do BNH, as políticas de provisão habitacional cederam espaço para as políticas de urbanização de favelas, cujo foco é a permanência das comunidades no local de moradia, ainda que inseridas em áreas ambientalmente frágeis. Em meio a esse contexto, foi implementado no Brasil, no final da década de 90, o Programa Habitar Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. O HBB pode ser considerado um programa híbrido, caracterizado pela padronização de projetos e custos, embora em meio às diferentes realidades regionais do país, o que remonta aos planos nacionais integrados típicos das décadas de 60 e 70. Ao mesmo tempo, pretendeu ser incorporador de estratégias de participação popular, condizentes com o novo paradigma do planejamento urbano participativo que se moldava à época de seu início. Ao invés de propor estratégias de desenho urbano que buscassem a mediação entre as temáticas urbanística e ambiental, o desenho do Programa reduziu a problemática ambiental a uma externalidade negativa das obras de urbanização, que poderia ser controlada na medida da necessidade.

Nesse novo século XXI, ante a institucionalização e fortalecimento do meio ambiente enquanto tema político, o planejamento urbano participativo se difundiu, ganhou protagonismo, foi institucionalizado e normatizado com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. No mesmo ano a Medida Provisória nº 2.220 garantiu o direito à regularização fundiária para famílias moradoras inclusive em áreas ambientalmente protegidas. Assim sendo, os marcos legais urbanísticos e ambientais existentes chegaram mesmo a se chocar, já que, no tocante à legislação ambiental, sempre preponderaram os princípios de “intocabilidade” das áreas protegidas, ainda que inseridas em núcleos urbanos altamente adensados. A gradativa incorporação das demandas sociais nos estudos ambientais promoveu uma lenta flexibilização das leis e normas existentes. Recentemente, a Resolução nº 369/06 do CONAMA permitiu a supressão das APPs para fins de regularização fundiária. Entretanto, para muitos urbanistas sociais, o nível de exigências ainda pode inviabilizar muitos processos de regularização. E até o momento não se obteve a mediação entre as duas temáticas.

Não se pode negar que essas tensões, historicamente constituídas, influenciam a implementação de programas habitacionais que têm como foco a urbanização de assentamentos precários. Essas tensões emergem no momento em que o poder público tem que priorizar e definir a estratégia de intervenção de um dado assentamento, caracterizado ao mesmo tempo por problemas sociais e ambientais. Tais estratégias, muitas vezes, privilegiam aspectos sociais em detrimento dos naturais, ou vice-versa. São ainda incipientes as propostas que promovem a mediação entre os dois temas. Buscando responder à segunda questão orientadora, essa pesquisa apontou a existência de uma arena territorial onde estiveram em disputa diversos atores e interesses. Como premissa, considerou-se que essa arena foi palco para a atuação de diferentes dimensões: a econômico-fundiária, a político-ideológica e a socioambiental. A análise dos projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados evidenciou que essas dimensões, combinadas, de fato influenciaram a tomada de decisão.

Na SQ 19, a solução projetual que previu a manutenção e preservação total da APP da SQ 20, inclusive com o fechamento da poligonal impossibilitando até a visitação pública, foi influenciada por outros processos simultâneos, como: uma estrutura administrativa desarticulada, a inexistência de leis locais que tratasse da temática ambiental urbana e a inércia dos grupos sociais que poderiam exercer pressões sobre o processo decisório. Esses processos criaram um ambiente propício para uma decisão centralizada no chefe do poder executivo local. E quando uma decisão é centralizada, os princípios ideológicos naturalmente preponderam. A concretização desses princípios foi facilitada pelo pouco valor de mercado da terra urbana no município, e pela condição de precariedade das edificações existentes, o que provocou a remoção das 44 famílias moradoras em APP para imóveis ociosos na SQ 19. Dessa forma, a visão da natureza como algo a ser protegido e o princípio da “intocabilidade” da APP como estratégia de intervenção na paisagem vinculou-se preponderantemente à ideologia do tomador de decisão, que seguiu o paradigma do planejamento racionalista no qual vigorou o tratamento legalista do meio ambiente.

Em Alagados, a permanência das famílias esteve vinculada à afetação da área ao interesse social ainda em 1985, motivada pela existência de histórico de luta dessas famílias pela permanência no local de moradia. Porém, a manutenção da supressão da APP com a canalização de cursos d'água e a execução de aterros sobre mangue denotam que princípios higienistas nortearam a intervenção na paisagem. A condução dos projetos por um órgão cuja missão era garantir o desenvolvimento econômico do

estado vinculou as intervenções ao paradigma do planejamento estratégico para a cidade de Salvador, que, no período, estava associado à venda de uma imagem urbana que agradasse ao turista. Só que, mesmo com o ativismo dos grupos sociais vinculados à moradia e ao meio ambiente, a gestão centralizada e a desarticulação administrativa diluíram as demandas sociais e ambientalistas.

Pode-se considerar Coroa do Meio como o projeto que obteve maior grau de mediação entre as temáticas urbanística e ambiental. E essa mediação não foi oriunda de uma estratégia de desenho urbano ecologizado, mas de uma gestão compartilhada e de uma participação qualificada, onde diversos grupos, como movimentos sociais, entidades ambientalistas e grupos ligados ao mercado imobiliário puderam defender seus interesses no sobre o processo decisório. O histórico de luta da comunidade garantiu a sua permanência na área desde a década de 70, quando a pressão do mercado imobiliário fez com que os primeiros projetos previssem a remoção para áreas periféricas. Chama a atenção a utilização de instrumentos de mediação, como o Termo de Ajustamento de Conduta, e o enfrentamento da questão de utilização de imóveis ociosos e valorizados no Bairro Coroa do Meio para a relocação das famílias moradoras em APP. Da mesma forma, pode ser destacada a utilização de parte das faixas de APP como áreas de lazer, mantendo a vegetação do bioma local, mas superando o princípio da “intocabilidade” dessas áreas, em seguimento aos princípios do desenvolvimento sustentável.

Quanto ao papel das dimensões econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental na tomada de decisão, pode-se verificar pelos estudos apresentados que as três dimensões e suas variáveis mostraram-se relevantes e articuladas em cada localidade. Entretanto, vale ressaltar alguns aspectos. No tocante à dimensão econômico-fundiária, não foi a disponibilidade ou o estoque de terrenos ociosos que preponderou na definição da estratégia de intervenção (visto que nos três projetos apresentados havia imóveis ociosos que poderiam ser destinados à relocação das famílias), mas a maior ou menor flexibilidade no enfrentamento da questão da utilização desses imóveis ociosos pelo poder público, o que fez diferença entre uma ou outra estratégia adotada. Da mesma forma, no tocante à dimensão político-ideológica, embora um dos casos tenha sido o perfil político do chefe do poder executivo local que definiu a estratégia de intervenção, nos outros teve mais peso a forma de gestão que, quando compartilhada e com participação qualificada, pode ser um meio pelo qual o ativismo de grupos de pressão pode se manifestar. Por fim, no tocante à dimensão

socioambiental, não foi a presença de riscos ambientais ou civis que preponderou na definição da estratégia, mas o grau de consolidação do assentamento e os princípios de intervenção na paisagem, vinculados a diferentes paradigmas de planejamento urbano (racionalista, desenvolvimento sustentável ou estratégico).

O desenvolvimento dessa pesquisa encontrou algumas limitações. Uma delas foi a construção do modelo de análise com base em dimensões e indicadores de cunho preliminar. Nesse sentido, embora as dimensões, variáveis e indicadores escolhidos sejam fruto da discussão teórica, limitações de tempo não permitiram a construção de uma articulação detalhada entre a origem dos diversos indicadores e seu percurso analítico. Além disso, o modelo não esgota a questão referente a um processo decisório, principalmente quando este processo recai, em última instância, em uma decisão política e estatal. Dessa forma, novos estudos devem aprimorar as dimensões, variáveis e indicadores e até mesmo a categorização analítica, que nessa pesquisa seguiu uma lógica binária (sim/não; presença/ausência; consolidação/ precariedade etc), mas que também pode ser aprimorada. Da mesma forma, a pesquisa apontou nichos de investigação no tocante à gestão da política habitacional de âmbito federal. Como exemplo, são necessários estudos que avaliem o papel doutrinador das agências multilaterais de fomento na implementação dessas políticas; que analisem os custos financeiros dos projetos de urbanização com permanência das famílias em APP comparativamente aos custos com a relocação das famílias para imóveis ociosos e recuperação das APPs; ou que avalie o grau de satisfação das comunidades locais com as diferentes estratégias de intervenção adotadas.

Essa investigação contribuiu para mostrar que enquanto na escala nacional as instituições federais vinculadas às temáticas urbanística e ambiental se negam, não dialogam, elaboram leis que se chocam e delegam atribuições superpostas aos entes estaduais, na escala local diferentes dinâmicas e processos vão conformando prioridades e soluções na maioria das vezes não mediadas, o que pode gerar altos custos sociais ou ambientais. O tratamento dado às APPs no meio urbano deve levar em consideração as especificidades locais, inclusive o porte dos municípios onde estão inseridas. As funções das APPs num pequeno município, como Cidade Ocidental, por exemplo, não devem ser iguais às funções que as APPs desempenham numa metrópole, como Salvador. Além disso, o tratamento dado às APPs no meio urbano deve ser diferenciado em função da tipologia da APP. Vegetação à margem dos corpos d'água, mangues, dunas, topos de morro, restingas, dentre outras, são diferentes e

desempenham também diferentes papéis nas cidades. Exigem, por isso mesmo, normas ambientais específicas.

Mas enquanto diálogo institucional entre as temáticas não ocorre, enquanto não se institui uma “política nacional de recuperação de áreas degradadas” ou enquanto as universidades não aprofundam em soluções de desenho urbano mais criativas, as soluções mediadas nas instâncias locais devem ser estimuladas. Para isso o Termo de Ajustamento de Conduta ou a definição de Zonas Especiais de Interesse Social em imóveis ociosos bem localizados podem ser contribuições para a gestão da política habitacional sobre áreas ambientalmente degradadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS*. Porto Alegre, 1998. Disponível em: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm> . Acesso 30/07/2007.

ABRAMO, Pedro. *Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*. In: *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A Editora, 2002. p. 179-205.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC*. Texto disponibilizado aos alunos do Curso EPPGG/2004. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2004. (mimeo)

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Um balanço preliminar do governo Lula: a grande mudança medida pelos números*. In: *Revista Espaço Acadêmico*, nº 58, março de 2006. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/058/58almeida.htm>. Acesso 21/05/2007.

ANDRADE, Liza Maria de Souza; GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Vila Varjão: o problema da habitação como uma questão ambiental*. Artigo apresentado na I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável e X Encontro Nacional de tecnologia do Ambiente Construído. São Paulo, julho de 2004.

ARACAJU. *Lei Orgânica*. Aracaju: Câmara Municipal, 1990.

ARACAJU. *Lei Municipal nº 2.94*. Aracaju: Câmara Municipal, 2001.

ARACAJU. *Plano Diretor Municipal – Lei Complementar nº 42*. Aracaju: Câmara Municipal, 2000.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. *As Áreas de Preservação Permanente e a questão urbana*. Brasília: Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, agosto de 2002. 12 p. (mimeo)

AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da política habitacional – dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, L. C. de Queiróz; AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G.. *Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.

BAHIA. *Programa de redução da pobreza urbana na área do Ribeira Azul: projeto de apoio técnico e social*. Salvador: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, 2002. Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/ribeira.htm>. Acesso 04/06/2007.

BAHIA. *CONDER - Histórico*. Disponível em: <http://www.conder.ba.gov.br/historico.htm>. Acesso em 20/07/2007.

BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 11, de 28 de junho de 2005. Salvador: Câmara dos Deputados, 2005.

BAHIA. *Proposta Integrada de Requalificação Urbanística e Ambiental das Comunidades de Alagados IV e V – 2ª etapa*. Salvador: Governo do Estado, Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, Programa Habitar Brasil BID, Subprograma UAS, 2000. Digitado.

BAHIA. *SEPLAN - Histórico*. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/ins_historico.htm . Acesso em 20/07/2007.

BAHIA. *CRA - Apresentação*. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/cra/apresentacao/template01.cfm?idCodigo=247>. Acesso em 20/07/2007.

BALTRUSIS, Nelson. *Relato sobre o processo de regularização fundiária de Alagados – Salvador- Bahia*. In: Banco de Experiências de Regularização Fundiária. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 260 p.

BECKER, Bertha K. *Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI – uma representação a partir do Brasil*. In: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, jul/set 1991. p 169-182.

BERNARDES, Lysia. *Política urbana: uma análise da experiência brasileira*. In: Revista Análise & Conjuntura, vol. 1, nº 01, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986. p.83-119.

BOYER, Robert. *Formalizing growth regime*. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London: Francis Pinter, 1988.

BRASIL. *Código Florestal - Lei Federal nº 4.771*, 1965. Alterado pela Lei Federal nº 7.803, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 20/03/2006.

BRASIL. *Constituição Federal – 1988*.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257*, 2001. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/biblioteca> . Acesso 04/06/2005.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. 273 p.

BRASIL. *Habitar Brasil - Regulamento Operacional*, versão 25/05/2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso 04/06/2005.

BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo 2000*. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso 04/06/2005.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.766*, 1979. Alterada pela Lei Federal nº 9.785, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 20/03/2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.481*, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 10/08/2007.

BRASIL. *Manual de DI/HBB*, versão 25/05/2000. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso 04/06/2005.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.166-67*, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 20/03/2006.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.220*, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 20/03/2006.

BRASIL. *Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas: guia para elaboração de políticas municipais* / Celso Santos Carvalho e Thiago Galvão (orgs). Brasília: Ministério das Cidades; Cities Alliance, 2006. 111 p.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 20*, 2007. (mimeo).

BRASIL. *Portaria nº 352*, dezembro de 2004. Brasília: Ministério do Planejamento, 2004.

BRASIL. *Portaria nº 271*, setembro de 2005. Brasília: Ministério do Planejamento, 2005.

BRASIL. *Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 369*, 2006. Disponível em: www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml. Acesso 20/03/2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Texto para discussão, nº 4. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, julho de 2001. 23 p.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano*. Texto apresentado no Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.

BUENO, Laura Machado de Mello. *O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/biblioteca>. Acesso 10/03/2006.

CAIADO, Maria Célia Silva. *Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população*. In: Revista brasileira de estudos populacionais. São Paulo, v. 22, n. 1, p. 55-88, jan./jun. 2005. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol22_n1_2005/vol22_n1_2005_5artigo_p55a88.pdf. Acesso 15/06/2007.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. 143 p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional: a descentralização perversa*. In: *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A Editora, 2002. p. 105-122.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A social-democracia: o que é, o que propõe para o Brasil*. São Paulo, 1990. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/doc/socdem.pdf> . Acesso 15/06/2007.

CÉSAR, Luiz Pedro de Melo. *Visões de mundo e modelos de paisagismo: ecossistemas urbanos e utilização de espaços livres em Brasília*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília: CDS/UnB, 2003. 255 p.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades - uma antologia*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979. 350 p.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. *Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal*. In: Paviani, Aldo (org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 223-251.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. *Planejamento das cidades – modelos tradicionais e tendências contemporâneas*. In: Espaço e Geografia, nº01, Brasília: Dep. Geografia, UnB, 1998.

CIDADE OCIDENTAL. *Decreto nº 1.003*, 20 de maio de 1999. Cidade Ocidental: Prefeitura Municipal, 1999.

CIDADE OCIDENTAL. *Lei Municipal nº 21*, 11 de outubro de 1995. Cidade Ocidental: Câmara de Vereadores, 1995.

CIDADE OCIDENTAL. *Plano Diretor - Lei nº 216*, 10 de dezembro de 1997. Cidade Ocidental, Câmara de Vereadores, 1997.

CIDADE OCIDENTAL. *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais*. Cidade Ocidental: Prefeitura Municipal, Programa Habitar Brasil BID, Subprograma DI, janeiro de 2002. Digitado.

CIDADE OCIDENTAL. *Diagnóstico integrado e proposta de intervenção – Fase I de UAS*. Cidade Ocidental: Prefeitura Municipal, Programa Habitar Brasil BID, Subprograma UAS, abril de 2002. Digitado.

CIDADE OCIDENTAL. *Projeto Integrado – Fase II de UAS*. Cidade Ocidental: Prefeitura Municipal, Programa Habitar Brasil BID, Subprograma UAS, outubro de 2002. Digitado.

CINTRA, Antônio Octávio. *Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico*. In: Revista da ANPOCS, vol. 3, nº 6, fev.1988. p. 39-52

CYMBALISTA, R.. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. São Paulo, 27/04/2005. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95. Acesso 04/06/2005.

COELHO, Maria Célia Nunes. *Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa*. In: GUERRA, Antônio José Teixeira & CUNHA, Sandra Baptista (orgs.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. 416 p.

CORAZZA, Gentil; FERRARI FILHO, Fernando. *A política econômica do governo Lula no primeiro ano de mandato: perplexidade, dilemas, resultados e alternativas*. In: Revista Indicador Econômico. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, maio de 2004. p. 243-252. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/politica_economica_governo_lula.pdf. Acesso 21/05/2007.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Desenvolvimento sustentável: uma contradição de termos?* In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A.1, nº 2, Recife: Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Ed. Norma Lacerda: A Associação, março de 2000. p. 55-71

DE GRAZIA, Grazia; QUEIROZ, Lêda Lúcia R. F.. *A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio*. Série Cadernos Temáticos do Projeto Brasil Sustentável e Democrático. Rio de Janeiro: Fase e Ibase, 2001. 46 p. Disponível em: http://www.brasilsustentavel.org.br/cad_tematico.htm. Acesso 10/06/2007.

FERNANDES, Edésio. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*. 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/biblioteca>. Acesso 20/03/2006.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves; CRUZ, Maria Elisa da. *Projeto de urbanização da Coroa do Meio: uma estratégia de inclusão social*. In: Revista da Fapese de Pesquisa e Extensão. Vol. 1, mar/jun 2005. p. 43-54.

FREIRE, Cleir Ferraz. *Uso do solo em Áreas de Preservação Permanente nos projetos de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa Habitar Brasil BID*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br>. Acesso 04/06/2006.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. *A revisão da lei federal de parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária sustentável: novos conceitos urbano-ambientais*. Artigo apresentado no XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Belém – PA, 21 a 25 de maio de 2007. 21 p.

GORDILHO SOUZA, Ângela. *Limites do habitar*. São Paulo: FAUUSP, 1999.

GUIMARÃES, Danielle Costa. *O desafio da moradia digna como condição para o desenvolvimento sócio-espacial - um estudo sobre o PDL, Riacho Doce e Pantanal (Belém – PA)*. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília: PPG/FAU/UnB, 2005. 153 p.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana – a persistência de processos “insustentáveis”*. São Paulo: Perspectiva. Vol. 15, nº 1. Jan/Mar 2001. 10 p.

JACOBI, Pedro. *Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas*. São Paulo: PROCAM, 2000. 34 p. Disponível em: www.repea.org.br/redesea/conceitos/rapartigopj2000.doc. Acesso 29/06/2007.

HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira, et. al. *Avaliação da questão fundiária do estado da Bahia*. Nota Técnica. Salvador: Fundação Escola de Administração, abril de 2006. 75p. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/Pehis2/documentos/pdf/nt%20reg%20fund%20-%20v%20001.pdf>. Acesso 29/06/2007.

LYNCH, Kevin. *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1998. 228 p. 4º imp.

LOWI, Theodore J.. *Distribution, regulation, redistribution: the functions of government*. In: RIPLEY, R.. *Public policies and their politics*. New York: W.W. Norton e Company, 1966.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006. 206 p.

MELLO, Sandra Soares de. *Gestão ambiental urbana dos espaços de margens de cursos d'água*. Artigo apresentado no Seminário Águas Urbanas – I Seminário Nacional Sobre Regeneração Ambiental de Cidades. Rio de Janeiro, dezembro de 2005 (a). 10 p. (mimeo)

MELLO, Sandra Soares de. *Ocupações urbanas em margens de cursos d'água – articulação entre os enfoques ambiental e urbanístico*. Artigo apresentado no International Congresso n Environmental Planning and Management – Environmental Challenges of Urbanization. Brasília, setembro de 2005 (b). 19 p. (mimeo)

MENDONÇA, Francisco. *Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba*. In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, nº. 10, Ed. UFPR, jul/dez 2004. p. 139-148.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O socialismo petista*. Parte da resolução aprovada no 7º Encontro Nacional do PT. São Paulo: maio de 1990. 7 p. Disponível em: http://www.pt.org.br/sitept/index_files/pdf/arquivos/osocialismopetista.pdf . Acesso 25/07/2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Manifesto*. Publicado no Diário Oficial da em 21 de outubro de 1980. 7 p. Disponível em: http://www.pt.org.br/sitept/index_files/pdf/arquivos/manifesto.pdf . Acesso 25/07/2007.

PARTIDO DEMOCRATAS. *Manifesto*. Disponível em: <http://www.democratas.org.br/sobre-os-democratas/manifesto/> . Acesso em 20/07/2007.

POZZOBON, Regina Mario. *A cidadania com igualdade plena: Um caminho em construção na cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1996. Disponível em: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto1.htm> . Acesso 30/07/2007.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Ed. Gradiva, 1992.

ROLNIK, Raquel. *Planejamento urbano dos anos 90: novas perspectivas para velhos temas*. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RUA, Maria das Graças. *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Texto disponibilizado aos alunos do Curso EPPGG/2004. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2004. 12 p. (mimeo)

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, Marcel (org). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.

SALVADOR. *Plano Diretor*. Salvador: Câmara de Vereadores, 1985.

SANTANA, Lucycleide Santos. *Processo de regularização fundiária do assentamento informal Coroa do Meio – Aracaju/SE*. In: *Experiências de Regularização Fundiária no Brasil*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=596>. Acesso 20/03/2007.

SANTOS, Jânio. Políticas públicas e ações populares: o caso de Alagados, Salvador / BA. In: *Revista Estudos Geográficos*. Rio Claro, jan/jun 2005. p. 93-110.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 69-155.

SMOLKA, Martim O.. *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In: *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A Editora, 2002. p. 207-225.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 560 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os orçamentos participativos e sua espacialidade. Uma agenda de pesquisa*, 2000. Disponível em: http://www.cibergeo.org/agbnacional/terra_livre/Souza.html . Acesso 30/07/2007.

SWYNGEDOUW, Erik. *A Cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-cyborg”*. In: ACSELRAD, Henri (org). *A duração das cidades - sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A editora; CREA-RJ, 2001. p 83 -104.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. *Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90 (1993)*. Caderno de Pesquisa nº 28. Universidade Federal de Campinas – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 1996. 39 p.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. 263 p.

THOMPSON, John B.. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002. 6ª ed. 427 p.

VAINER, Carlos Bernardo. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* In: *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A Editora, 2002. p. 13-31.

VARGAS, Maria Augusta. Aracaju – A paisagem urbana e o meio ambiente. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/emurb/ocupacao.asp>. Acesso 25/07/2007.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil - estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP/ Lincoln Institute, 2001. 373 p.

ANEXOS

Anexo 1 - Projetos contratados do HBB inseridos em APP à margem de corpos d'água, por estratégia de intervenção.

UF	MUNICÍPIO	PROJETO	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO				
AC	Rio Branco	Mocinha Magalhães	1				
AL	Arapiraca	Jardim das Paineiras	1				
	Rio Largo	Mutirão da Cidadania				5	
BA	Salvador	Alagados IV e V				5	
	Camaçari	Nova Vitória		3			
	Feira de Santana	Fonte de Lili			4		
	Ilhéus	Alto do Teotônio Vilela	1				
	Itabuna	Comunidade Bananeira		2			
	Lauro de Freitas	Vila Nova do Portão	1				
	Simões Filho	Comunidade Diácono		3			
CE	Fortaleza	BR 116 Mangue/Gato Morto		3			
	Fortaleza	Lagoa do Opaia		2			
DF	Brasília	Vila Varjão	1				
ES	Serra	Bairro Novo Horizonte	1				
	Vitória	Poligonal 11			4		
GO	Aparecida de Goiânia	Nova Cidade		3			
	Cidade Ocidental	Superquadra 19	1				
	Formosa	Lagoa dos Santos			4		
	Goiânia	Dom Fernando		2			
	Novo Gama	Lunabel 3ª/Vila Zequinha		2			
MG	Belo Horizonte	Vila Califórnia			4		
	Ipatinga	Aglomerado Bethânia			4		
	Montes Claros	Vila Vargem Grande				5	
	Timóteo	Bairro Bela Vista		3			
MS	Campo Grande	Buriti/Lagoa		3			
	Campo Grande	Imbirissu/Serradinho		3			
	Dourados	Renascer/Cachoeirinha		3			
MT	Cuiabá	Córrego Três Barras		2			
PA	Belém	Riacho Doce/Pantanal			4		
PB	Campina Grande	Pedregal III e IV				5	
PE	Cabo de Santo Agostinho	Vila Charnequinha		3			
	Moreno	Nossa Senhora da Conceição		2			
	Olinda	Vila Manchete		2			
	Recife	Abençoada Por Deus		3			
	Recife	Padre Miguel		3			
	Recife	Beira Rio		3			
PI	Parnaíba	Comunidade do Quarenta				5	
PR	Curitiba	Vila Xapinhal		2			
	Londrina	João Turquino	1				
	Londrina	Maracanã	1				
RJ	São João do Meriti	Parque Analândia				5	
RN	Natal	Passo da Pátria				5	
RO	Porto Velho	São Sebastião 01			4		
RR	Boa Vista	Bairro Centenário	1				
SC	Biguaçu	Beira Rio		2			
	Criciúma	Paraíso				5	
	Itajaí	Mariquinha Brasil				5	
	Joinville	Comunidade Rio do Ferro	1				
SE	Aracaju	Coroa do Meio		2			
SP	Diadema	Vera Cruz				5	
	Guarujá	Vila Rã, Sossego e Areião				5	
	Itapevi	Areião				5	
	Itapeverica da Serra	Cerro Largo/Branca Flor		2			
	Mirassol	Parque Nova Esperança	1				
	Osasco	Área Y/Beira do Córrego		2			
	Santo André	Vila Capuava		3			
	Santo André	Alzira Franco		2			
	São Bernardo do Campo	Parque São Bernardo				5	
	São Carlos	Gonzaga e Monte Carlo			4		
	São José do Rio Preto	Parque da Cidadania		2			
	São Vicente	Dique de Sambaibatuba			4		
	Santos	Vila Gilda			4		
	Taboão da Serra	Irati/Trianon/Jardim Record				5	
TO	Palmas	Loteamento Santa Bárbara	1				
TOTAL			13	14	13	10	14

Anexo 2 – Termo de Ajustamento de Conduta em Aracaju.

TERMO DE AJUSTAMENTO

Aos 31 (trinta e hum dias) dias do mês de agosto do ano de 1998 (hum mil novecentos e noventa e oito), às 9:30h, na Biblioteca Sebastião Fonseca, na sede da PR/SE, estiveram presentes: Dr. Paulo Vasconcelos Jacobina, Procurador da República; Dr^a Anete Hermínia Oliveira Pereira, Delegada do Patrimônio da União; Dr. Luiz Durval Machado Tavares, Superintendente do IBAMA/SE; Dr^a Cássia Sobral de Melo Teles, Procuradora da Emurb; Dr. Nicanor Moura Neto, Diretor do Serviço de Engenharia da Defesa Civil; Dr. Roberto Bispo de Lima, Diretor-Presidente da EMURB ; Dra. Nadja Melo dos Santos, Chefe da DAP/DPU; Vera Regina Ferreira dos Santos, arquiteta da EMURB. Aberta a reunião pelo Dr. Paulo Vasconcelos Jacobina, após longas discussões, resolveu-se, com os órgãos presentes, lavrar o presente TERMO DE AJUSTE DE CONDUCTA, relativamente à atuação dos órgãos públicos nos problemas relativos à invasão da Coroa do Meio, constantes no Dossiê Interno 014/97, com todas as suas conseqüências ambientais e patrimoniais, nos seguintes termos: CLAUSULA PRIMEIRA: A EMURB iniciará a primeira etapa de atuação na área, através da elaboração de projetos, na conformidade do cronograma abaixo: 1 - Levantamento topo-cadastral; prazo - ~~já concluído~~ 2 - O Nivelamento das curvas de nível; prazo - 01 de setembro a 30 de setembro de 1998. 3 - Definição da linha de mangue recuperável, em conjunto com o IBAMA; Prazo - de 01 de outubro a 15 de outubro de 1998. 4 - Traçado urbanístico da ciclovia, em trabalho acompanhado simultaneamente pela Delegacia de Patrimônio da União e pelo IBAMA; prazo - de 15 de outubro a 15 de novembro, findo qual o traçado deve estar devidamente aprovado por todos os órgãos envolvidos. 5 - Projeto geométrico da ciclovia/orçamento da construção; prazo - de 16 de novembro a 15 de dezembro, findo o qual o traçado deve estar devidamente aprovado por todos os órgãos envolvidos.

CLAUSULA SEGUNDA - Simultaneamente, a EMURB terá o prazo até 30 (trinta) de novembro para apresentar o cronograma da segunda fase da atuação na área, com o estabelecimento dos recursos materiais, humanos e financeiros para a efetiva implementação da obra de engenharia consistente na ciclovia e na contenção (demarcação) da área ambientalmente recuperável, com todo o planejamento da retirada das famílias a serem atingidas diretamente pela obra, com os respectivos projetos sociais e recursos alocados para o efetivo início da construção da obra.

CLÁUSULA TERCEIRA - A efetiva construção da obra deve iniciar-se na segunda quinzena de janeiro, prazo que deve ser obedecido quando da apresentação do projeto referido na cláusula anterior.

CLÁUSULA QUARTA - A EMURB deverá providenciar a articulação com os órgãos municipais e estaduais que considerar necessários ao bom desempenho das atribuições aqui estabelecidas.

CLÁUSULA QUINTA - No dia dezesseis de novembro, às 9:30h, haverá uma reunião na Procuradoria da República, quando deverá ser trazido o traçado urbanístico da ciclovia para aprovação do Membro do Ministério Público Federal. Caso o MPF resolva recomendar alguma alteração no projeto, fixará um prazo de cinco dias para que a EMURB a execute, ficando suspenso, por igual prazo, nesse caso, as etapas posteriores.

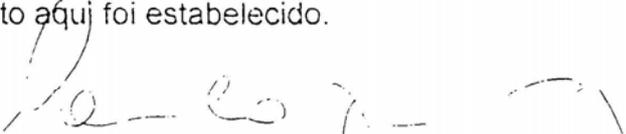
CLÁUSULA SEXTA - O IBAMA e a DPU comprometem-se a disponibilizar os servidores que forem necessários para o acompanhamento do traçado urbanístico da ciclovia e do projeto geométrico da ciclovia, de forma a' permitir a obediência dos prazos, sendo que eventuais incidentes que provoquem o atraso nos prazos fixados nas cláusulas primeira e segunda, serão imputados simultaneamente aos três órgãos, na forma das cláusulas seguinte.

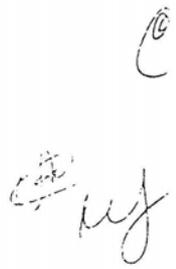
CLÁUSULA SÉTIMA - Qualquer atraso no cumprimento dos prazos aqui fixados devem ser imediatamente comunicados ao Procurador da República subscritor, que deverá, a seu critério, e observando a fundamentação dos motivos do atraso, prorrogar os prazos por um período máximo de dez dias, findo o qual incidirão os três órgãos administrativos envolvidos, solidária e conjuntamente, na multa fixada na cláusula seguinte.

CLÁUSULA OITAVA - Fica estabelecida a multa diária de quinhentos reais (R\$ 500,00), para o caso de perda ou desobediência aos prazos aqui fixados, multa esta que será devida, independentemente de processo de cognição, a partir do vencimento dos prazos fixados nas cláusulas supra sem a conclusão da respectiva etapa.

CLÁUSULA NONA - O presente termo de ajustamento de conduta, fixado na conformidade do artigo 4º, parágrafo 6º, da Lei nº-7.347/85, terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Por estarem assim justos e acordados, lavrou-se o presente termo, que lido e achado conforme, segue por todos assinados para que produza seus jurídicos e legais efeitos, estando todas as partes bem cientes do quanto aqui foi estabelecido.


PAULO VASCONCELOS JACOBINA
Procurador da República

11/11/10
ROBERTO BISPO DE LIMA
Diretor-Presidente da EMURB

LUIZ DURVAL MACHADO TAVARES
Superintendente do IBAMA/SE

Anete
ANETE HERMÍNIA OLIVEIRA PEREIRA
Delegada do Patrimônio da União em Sergipe

Nicanor Moura Neto
NICANOR MOURA NETO
Diretor do Serviços de Engenharia/DEFESA CIVIL

Cássia Sobral de Melo Teles
CASSIA SOBRAL DE MELO TELES
Procuradora da EMURB

Nadja Melo dos Santos
NADJA MELO DOS SANTOS
Chefe da DAP/DPU

Vera Regina Ferreira dos Santos
VERA REGINA FERREIRA DOS SANTOS
Arquiteta/EMURB

10

20

Anexo 3 – Matriz analítica dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

a) A DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA

Quadro 11 – Matriz econômico-fundiária dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA							
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para habitação
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento - centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural	
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente

Fonte: autora (2007).

b) A DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

Quadro 12 – Matriz político-ideológica dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	2. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA							
		2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa 2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão	
				2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim
Alagados/ Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim

Fonte: autora (2007).

c) A DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL

Quadro 13 – Matriz socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

ASSENT / MUNIC / UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	3. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL			
		3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos civis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção 3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
SQ 19/ Cidade Ocidental / GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Precária	Não	Sim	Ecológica
Coroa do Meio/ Aracaju / SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Precária	Sim	Sim	Ecológica
Alagados / Salvador / BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada / suprimida	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).

d) AS DIMENSÕES ECONÔMICO-FUNDIÁRIA, POLÍTICO-IDEOLÓGICA E SOCIOAMBIENTAL

Quadro 14 – Matriz econômico-fundiária, político-ideológica e socioambiental dos Projetos SQ 19, Coroa do Meio e Alagados.

ASSENT./MUNC./UF	ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO	1. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FUNDIÁRIA								2. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA								3. VARIÁVEIS DA DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL			
		1.1 Porte da cidade onde se insere o assentamento	1.2 Estrutura produzida do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.3 Localização do bairro ou setor onde se insere o assentamento			1.4 Estoque de terra no bairro ou setor onde se insere o assentamento que pode ser destinada para fins habitacionais	2.1 Perfil político-ideológico do chefe do poder executivo local	2.2 Gestão administrativa	2.3 Instrumentos do Estado				2.4 Grupos de pressão		3.1 Grau de consolidação da ocupação em APP	3.2 Riscos divis relativos à ocupação em APP	3.3 Riscos ambientais provocados pela ocupação em APP	3.4 Estratégia de intervenção
			1.2.1 Infra-estrutura do entorno	1.2.2 Edificações existentes no entorno	1.2.3 Equipamentos urbanos e comércio	1.3.1 Acessibilidade em relação ao centro urbano	1.3.2 Relação de distância assentamento-centro urbano	1.3.3 Atratividade paisagística do sítio natural			2.2.1 Participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório	2.3.1 Estrutura administrativa local	2.3.2 Leis locais incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.3 Políticas incidentes sobre a temática ambiental urbana	2.3.4 Equipe técnica própria	2.4.1 Histórico de luta da comunidade pela permanência	2.4.2 Atuação de grupos ambientalistas				3.4.1 Vertente de intervenção na paisagem
SQ 19/ Cidade Ocidental/ GO	ESTRATÉGIA 1 APP recuperada e preservada, de acordo com legislação ambiental	Pequeno	Precária	Precárias	Escassos	Deficiente	Distante	Paisagem não valorizada	Existente	Direita	Centralizada	Desarticulada	Não	Não	Não	Histórico inexistente	Não	Precária	Não	Sim	Ecológica
Coroa do Meio/ Aracaju/ SE	ESTRATÉGIA 2 APP recuperada e preservada, porém em desacordo com normas específicas da legislação ambiental	Médio/ Grande	Consolidada	Consolidadas	Incidentes	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente	Esquerda	Compartilhada	Articulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim	Precária	Sim	Sim	Ecológica
Alagados/ Salvador/ BA	ESTRATÉGIA 5 APP totalmente descaracterizada /suprimida	Médio/ Grande	Precária	Precárias	Escassos	Privilegiada	Próximo	Paisagem valorizada	Existente	Direita	Centralizada	Desarticulada	Sim	Sim	Sim	Histórico existente	Sim	Consolidada	Sim	Sim	Estética

Fonte: autora (2007).