



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ - PUCPR
MESTRADO EM GESTÃO URBANA – PPGTU

**MODALIDADES DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
EM CAMPO LARGO**

Curitiba
2007

IVANISE PINTO NOGUEIRA ZANLORENZI

**MODALIDADES DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
EM CAMPO LARGO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

**CURITIBA
2007**

Zanlorenzi, Ivanise Pinto Nogueira
Z31m 2007 Modalidades de gestão pública brasileira : uma análise da política de uso e ocupação do solo em Campo Largo / Ivanise Pinto Nogueira Zanlorenzi ; orientadora, Samira Kauchakje. – 2007.
162, [27] f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007
Inclui bibliografia

1. Solo – Uso – Campo Largo (PR). 2. Administração pública. I. Kauchakje, Samira. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 21. ed. – 333.13
351

TERMO DE APROVAÇÃO

“MODALIDADES DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM CAMPO LARGO”

Por

IVANISE PINTO NOGUEIRA ZANLORENZI

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. Denis Alcides Rezende
Diretor do Programa – PUCPR

Prof^a. Dr^a. Samira Kauchakje
Orientadora – PUCPR

Prof. Dr. Clóvis Ultramari
Co-orientador – PUCPR

Prof. Dr. Carlos Mello Garcias
Membro – PUCPR

Prof^a. Dr^a. Tâmara Tânia Cohen Egler
Membro Externo – UFRJ

Curitiba, 20 de agosto de 2007

À Romano e Pietro, filhos amados,
para que caminhem na certeza de que
a esperança é transformar os sonhos em realidade.

AGRADECIMENTOS

Minha sincera gratidão

À Deus, pela presença incondicional na minha vida;

À Prof^a. Samira Kauchakje, orientadora e amiga, pela confiança e competência na condução do caminho trilhado.

Ao Prof. Clóvis Ultramari, pelos esclarecimentos e direcionamentos na sua co-orientação, de fundamental importância neste trabalho.

Ao Dirceu, esposo amado, pelo incentivo;

Aos meus pais, pela formação e apoio;

À Jandira, parceira incansável e amiga de todas as horas;

Aos familiares, amigos e amigas, que alguma forma contribuíram para a realização da pesquisa;

Em especial ao Guilherme, irmão e amigo, pelo incentivo constante desde o início desse mestrado, pela doação das inúmeras horas em que foi ouvinte e participante ativo dessa pesquisa e pelo ombro amigo nos momentos em que o cansaço foi maior e era preciso uma pessoa especial para transformá-los em alegria.

"A primeira coisa a observar sobre o mundo na década de 1780 é que ele era ao mesmo tempo menor e muito maior que o nosso. Era menor geograficamente, porque até mesmo os homens mais instruídos e bem informados da época conheciam somente pedaços do mundo habitado. A simples dificuldade ou incerteza das comunicações faziam-no praticamente maior do que é hoje." (Eric Hobsbawm)

RESUMO

O trabalho apresenta como seu principal enfoque a análise da política de uso e ocupação do solo no Município de Campo Largo, com o objetivo de identificar a modalidade de gestão presente nesta política pública. O referencial teórico das modalidades de gestão pública no Brasil é feito devido a sua importância no sentido de fornecer subsídios à gestão urbana, principalmente no que se refere ao uso e ocupação do solo quando afronta o Direito à Cidade. A realidade brasileira tem sido constituída mediante parcelamento irregular do solo, originando as chamadas ocupações irregulares. Assim a regularidade está diretamente ligada ao uso do solo, indicando a necessidade de estudos na condução da gestão das políticas de uso e ocupação do solo. A pesquisa apresenta inicialmente abordagens sobre a exclusão social que as ocupações irregulares representam em contraposição ao Direito da Cidade, compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos. O estudo de políticas de uso e ocupação do solo inevitavelmente está vinculado a referências espaciais. Portanto, numa segunda abordagem é feita uma revisão da evolução do conceito de propriedade, bem como uma abordagem das novas conceituações do termo "território".

Palavras-chave: Modalidades de Gestão. Gestão Pública. Ocupação Irregular. Território.

ABSTRACT

The main focus of the present work is the analysis of soil use and occupation politics in the municipal district of Campo Largo aiming to identify the modality of the current administration in these public policis. The theoretical reference to the public administration modalities in Brazil was made due to its importance in providing subsidies to the urban administration, mainly in that it refers to soil use and occupation when they confront the Right to the City. Brazilian reality has been based on soil irregular apportionment that led to the nominated irregular occupations. So, regularity is directly linked to soil use indicating the need for studies in the management of soil use and occupation politics. Firstly, this study presents approaches to the social exclusions that irregular occupations represent in opposition to the Right to the City, understood as a collective right of the city inhabitants especially those belonging to vulnerable and unfavorable groups. The study of soil use and occupation politics is inevitably connected to spatial references. Therefore, in a second approach, the evolution of the property concept is reviewed as well as an approach to new concepts for the term "territory".

Key-words: Modality of the administration. Public Administration. Irregular occupations. Territory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana de Curitiba com destaque do município objeto da pesquisa	017
Figura 2 – Características de Modelo de Administração Pública	091
Figura 3 – Sugestão de Modelo de Gestão Estratégica	093
Figura 4 – Mapa indicando rodovias que atravessam o Município de Campo Largo	122
Figura 5 - Mapa situando as ocupações irregulares objetos da pesquisa dentro do Município de Campo Largo	124
Figura 6 – Mapa aéreo da ocupação denominada Jardim Esmeralda	125
Figura 7 – Mapa aéreo da ocupação denominada Jardim Lise	126
Figura 8 – Mapa aéreo da ocupação denominada Jardim Meliane	127
Figura 9 – Mapa aéreo da ocupação denominada Vila Krupa	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Representação da identificação das características da análise dos documentos.	145
Gráfico 2 - Representação das modalidades de gestão pela análise dos documentos	146
Gráfico 3 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise do Plano Diretor	147
Gráfico 4 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise dos artigos da Política de Uso e Ocupação do Solo	147
Gráfico 5 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1825/05	148
Gráfico 6 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1816/05	148
Gráfico 7 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1818/05	149
Gráfico 8 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1822/05	149
Gráfico 9 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1963/07	150
Gráfico 10 – Estruturação das modalidades de gestão pela análise dos questionários	152
Gráfico 11 – Gráfico estrela base	155
Gráfico 12 – Representação dos quadrantes do gráfico estrela	157
Gráfico 13 – Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “A”, do gráfico estrela base, da existência ou não de privilégios	157
Gráfico 14 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “B”, do gráfico estrela base, do controle pela gestão	157
Gráfico 15 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “C”, do gráfico estrela base, corresponde a amparo a regras legais e procedimentais	158
Gráfico 16 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “D”, do gráfico estrela base, corresponde a tecnicidade	158
Gráfico 17 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “E”, do gráfico estrela base, corresponde a evidência de planejamento	159
Gráfico 18 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “F”, do gráfico estrela base, corresponde a gestão descentralizada	159
Gráfico 19 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “G”, do gráfico estrela base, corresponde a características de gerenciamento	160
Gráfico 20 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “H”, do gráfico estrela base, corresponde a participação na gestão	161
Gráfico 21 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “I”, do gráfico estrela base, corresponde a	

articulação em interesses conflitantes	161
Gráfico 22 - Categorias indicativas do subconjunto correspondentes ao eixo “J”, do gráfico estrela base, corresponde a multiplicidade de atores	162
Gráfico 23 - Categorias encontradas na análise do Plano Diretor	162
Gráfico 24 - Categorias encontradas na análise dos artigos de Política de Uso e Ocupação do Solo no Plano Diretor	163
Gráfico 25 - Categorias encontradas na análise da Lei 1825/05.	164
Gráfico 26 - Categorias encontradas na análise da Lei 1816/05.	165
Gráfico 27 - Categorias encontradas na análise da Lei 1818/05	165
Gráfico 28 - Categorias encontradas na análise da Lei 1822/05	166
Gráfico 29 - Categorias encontradas na análise da Lei 1963/07	167
Gráfico 30 - Categorias encontradas na análise dos questionários, individualmente considerados	168
Gráfico 31 - Categorias encontradas na análise dos questionários	169
Gráfico 32 - Categorias encontradas na análise dos documentos	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das modalidades de gestão das políticas públicas	118
Quadro 2 - Síntese das leis de uso e ocupação do solo e períodos característicos das modalidades de gestão no Brasil	119
Quadro 3 – Categorização do Tema Gestão Patrimonial	136
Quadro 4 – Categorização do Tema Gestão Tecno-Burocrática	137
Quadro 5 – Categorização do Tema Gestão Gerencial	138
Quadro 6 – Categorização do Tema Gestão Democrático-Participativa	139
Quadro 7 – Categorização do Tema Gestão em Redes	140
Quadro 8 – Análise dos artigos referentes aos princípios e diretrizes do Plano Diretor	142
Quadro 9 - Análise dos artigos referentes a política de uso e ocupação do solo do Plano Diretor	142
Quadro 10 - Análise da Lei 1825/05	143
Quadro 11 - Análise da Lei 1816/05	143
Quadro 12 - Análise da Lei 1818/05	143
Quadro 13 - Análise da Lei 1822/05	144
Quadro 14 - Análise da Lei 1963/07	144
Quadro 15 - Identificação das características da análise dos questionários	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil de Infra-estrutura	129
Tabela 2 – Perfil de Aspectos Legais	130
Tabela 3 – Perfil de Densidade Populacional	131
Tabela 4 – Perfil de Referência Espacial e Zoneamento	131
Tabela 5 - Identificação das características da análise dos documentos	144

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	014
CAPÍTULO 1 ASSENTAMENTOS HUMANOS E DIREITO À CIDADE	021
1.1 FUNDAMENTOS DO DIREITO	021
1.2 O DIREITO À CIDADE E A QUESTÃO FUNDIÁRIA	028
1.3 O TERRITÓRIO E SEUS USOS	030
1.3.1 Análise histórica da propriedade	031
1.3.2 Territórios de vida e vivido: concepções atuais do território	037
CAPÍTULO 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REURBANIZAÇÃO	045
2.1 ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REURBANIZAÇÃO	046
2.2 ESTATUTO DA CIDADE COMO MARCO DEFINIDOR	053
2.3 OCUPAÇÕES IRREGULARES	057
2.3.1 Aspectos e dilemas conceituais	058
2.3.2 Entre o fundiário e o imobiliário	061
CAPÍTULO 3 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	064
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	064
3.2 MODALIDADES DE GESTÃO	066
3.2.1 Gestão patrimonial	067
3.2.2 Gestão tecno-burocrática	076
3.2.3 Gestão gerencial	085
3.2.4 Gestão democrático-participativa	096
3.2.5 Gestão em redes	108
3.2.6 Quadro síntese das modalidades	117
CAPÍTULO 4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	120
4.1 DO OBJETO DA PESQUISA	120
4.2 METODOLOGIA DE PESQUISA	123
4.3 RESULTADO E ANÁLISE	141
4.3.1 Resultado da análise documental	141
4.3.1.1 Plano Diretor	141
4.3.1.2 Leis complementares	143

4.3.2 Resultado da análise dos questionários	150
4.3.3 Representação gráfica em “gráficos estrela”	153
CONCLUSÃO	172
REFERÊNCIAS	176
APÊNDICES	188
Apêndice A: Modelo de questionário	189
ANEXOS	192

INTRODUÇÃO

O homem busca sua realização pessoal e social num determinado espaço. Seu espaço é construído por ele por meio dessas relações. Quase sempre vinculado a critérios capitalistas, o uso do solo acha-se vinculado à idéia de mercadoria. Paga-se para ter acesso a um pedaço de terra. A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, especialmente no contexto cada vez mais significativo da economia informal, é uma das maiores conseqüências do processo de exclusão social e segregação espacial que tem caracterizado o crescimento urbano intensivo. Da combinação entre a falta de uma política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros teve nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia, caracterizando de forma desordenada o uso do solo, e proliferando as ocupações irregulares¹. Essa segregação nos remete igualmente a uma reflexão sobre a efetividade do direito à cidade.

Dados do Ministério das Cidades revelam que a irregularidade fundiária no Brasil atinge de 30% a 50% dos domicílios, sendo que 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligadas às redes coletoras de esgotamento sanitário², totalizando a soma de 12 milhões de domicílios irregulares - famílias brasileiras que moram em insalubres e inseguros barracos de madeira palafitas e casebres de alvenaria construídos em áreas de risco, terrenos públicos, loteamentos clandestinos e áreas de proteção ambiental (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Na maioria das vezes refletem pessoas sem endereço conhecido, sem título de propriedade, sem uma inserção real na cidade. A questão fundiária diz respeito diretamente ao direito à cidade reconhecido pela Constituição Federal.

¹ Relatório do State of World Population 2007, informa que “em 2008, pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial estará vivendo em áreas urbanas (UNFPA, 2007, p. 6).

² Dados obtidos junto ao site <http://www.cidades.gov.br>

A moradia irregular está presente na vida de quase todos os municípios, segundo dados do IBGE, as favelas³ existem em todos os municípios com população superior a 500 mil habitantes e em 80% das cidades cuja população está entre 100 e 500 mil (ESTATUTO DA CIDADE, 2005). Mesmo sendo a questão do déficit habitacional situação que não representa necessariamente uma realidade recente, a atualidade do problema remete à consideração de que ao que parece a população economicamente carente tenta resolver a seu modo a ausência de políticas públicas de regularização fundiária adequadas. A questão fundiária está vinculada à qualidade de vida, ao direito à cidade e aos direitos fundamentais do ser humano. O anseio de satisfazer essas necessidades conduz à uma nova realidade brasileira em que a irregularidade no país passou a ser a regra e não exceção.

A forma precária como são implantados os assentamentos informais ou espontâneos apresentam cenários de degradação físico-ambiental. Os impactos ambientais associados ao processo de urbanização ampliaram-se perigosamente nos últimos tempos, o que acarreta, também um desafio ao poder público e à sociedade em geral. Tal preocupação tem levado órgãos governamentais a manifestarem-se de modo específico e direcionado a essas questões. Esse o objetivo do órgão governamental denominado CAOPA – RMC (Centro de Apoio Operacional às Promotorias Ambientais da Região Metropolitana de Curitiba), criado em 1º.05.2006, cuja competência destina-se ao planejamento, controle do uso e da ocupação do solo. Esse órgão, considerando o rápido desenvolvimento urbano do Município de Campo Largo e a notícia de Registro de diversos imóveis com parte ideal inferior ao estabelecido na Lei de Zoneamento, caracterizando possíveis loteamentos irregulares, resolve firmar com o referido município termo de compromisso para adoção de medidas que regularizem os loteamentos localizados no Município, sendo Campo Largo primeiro objeto de estudo específico do órgão. A pesquisa assim está centrada em ocupações irregulares no Município de Campo Largo, dada a sua interação com a Capital da Região Metropolitana de Curitiba, por

³ Conforme GARCIAS (1991) apud GARCIAS, ANDREOLI e MERKI (2003) favela é um conjunto de unidades domiciliares, construídas de madeira, zinco, lata, papelão ou mesmo alvenaria, distribuídas desordenadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que a ocupam.

meio acesso facilitado, bem como pela possibilidade de maior acesso aos dados para a pesquisa.

Conforme se observa na figura 1 (um) o município de Campo Largo está inserido na Região Metropolitana de Curitiba, fazendo parte do Núcleo Urbano Central⁴, onde se encontra a malha conurbada e os municípios com forte interação com o pólo metropolitano. Estão aí compreendidos: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, **Campo Largo**, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Quatro Barras. Localizado no extremo oeste da Região Metropolitana de Curitiba. Divide-se atualmente em cinco distritos, a saber: Sede, Bateias, Ferraria, São Silvestre e Três Córregos. Até 1961, o município de Campo Largo abrangia também a área correspondente hoje ao município de Balsa Nova, perfazendo um total de 1.552,26 km². Com o desmembramento daquele distrito, Campo Largo permaneceu com uma área equivalente a 1.359,5657 km², o que representa 14,10% da Região Metropolitana de Curitiba, conferindo-lhe a posição de segundo maior município limítrofe em extensão da região.

⁴ Núcleo Urbano Central onde encontra-se a malha urbana conurbada e os municípios com forte interação com o Pólo metropolitano. (COMEC, 2001, p. 43)

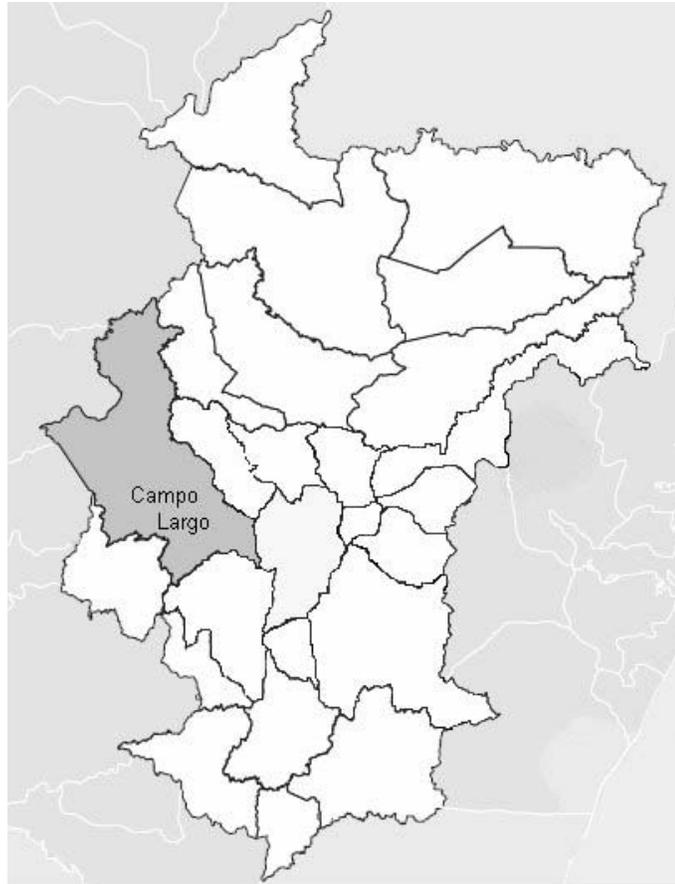


Figura 1 : Mapa da Região Metropolitana de Curitiba com destaque do município objeto da pesquisa.

O principal acesso a Campo Largo é através da BR-277, que atravessa o extremo sul do município no sentido leste-oeste e liga o litoral paranaense e a Região Metropolitana de Curitiba ao interior do Estado, região centro-oeste do Brasil, Argentina e Paraguai. Esta rodovia, cujo traçado atravessa a cidade de Campo Largo, é importante via de escoamento da produção do Estado do Paraná, Mato Grosso do Sul, Argentina e Paraguai para o porto de Paranaguá. Considerada a Capital da Cerâmica por sediar importantes empresas como a Incepa, Porcelana Schmidt, Germer, Lorenzetti, cujos produtos são conhecidos internacionalmente. A produção de louça começou a desenvolver-se com a implantação da Fábrica Steatita próximo ao rio Itaquí, em 1954, estimulando o surgimento dos loteamentos a partir da década de 60.

Segundo dados fornecidos pela COMEC (2000), o Município de Campo Largo apresenta atualmente 1719 ocupações irregulares, sendo muitas delas

em loteamentos aprovados. Informações obtidas junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano indicam a existência de 49 loteamentos em situação considerada inadequadas aos padrões legais, conforme levantamento feito em 1997. Campo Largo possui uma realidade econômica com forte tendência de tornar-se cidade dormitório de Curitiba, por possuir fácil acesso à capital. Em seu território, observam-se várias chácaras de lazer e loteamentos abrigando pessoas que diariamente se deslocam para Curitiba com o objetivo de estudar ou trabalhar.

A identificação das modalidades de gestão nas políticas públicas de regularização fundiária visa auxiliar a efetividade do direito à cidade por meio de programas buscando a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). O conhecimento da realidade local, seja urbanística, seja política, ou jurídica, revela-se como uma das condições para a mudança do padrão excludente do desenvolvimento urbano. “Enfrentar o fenômeno da ilegalidade urbana requer identificar e compreender os fatores que o têm provocado” (FERNANDES, 2003, p. 192). Ou ainda: “Cada município deve estabelecer critérios de regularização segundo suas vocações, necessidades e interesses locais” (ROLNIK, 2002, p.32). As modalidades de gestão de políticas públicas de uso e ocupação do solo são capazes de se adequarem aos territórios? É sob a luz dessas interrogações que o tema das modalidades de gestão ganha centralidade nessa pesquisa.

A pesquisa busca evidenciar qual a modalidade de gestão presente nas ações de regularização fundiária em Campo Largo? Como as modalidades são desenvolvidas? Qual a possível influência das modalidades de gestão identificadas nas políticas públicas de regularização fundiária ou reurbanização no município? São elas concernentes à cultura política⁵?

Assim o objetivo geral da pesquisa é analisar as modalidades de gestão presentes na legislação e na política pública de uso e ocupação do solo em Campo Largo. Especificamente tem por objetivo discutir aspectos do Direito à

⁵ Cultura política é um conceito multidisciplinar, mas neste trabalho é compreendida como aquela referente às condições culturais para o estabelecimento da democracia, no sentido de como atua o cidadão na vida pública. Como os valores culturais são componentes endógenos na formação das decisões do cidadão (BORBA, 2005, p.2). Um conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores (CARNEIRO, 1999, p. 1).

cidade relacionando-os ao fenômeno urbano das ocupações irregulares; compreender a política pública de uso e ocupação de solo em municípios, tendo como referência o marco legal do Estatuto da Cidade; reconhecer em Campo Largo, as políticas públicas referentes às ocupações irregulares, a partir do Estatuto da Cidade até 2006 e identificar as modalidades de gestão presentes nos processos selecionados em ações públicas de regularização fundiária em Campo Largo.

A pesquisa caracteriza-se como de caráter exploratória, cuja finalidade é desenvolver e esclarecer conceitos e idéias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores, visando uma visão geral acerca de determinado fato (GIL, 1999, p, 43).

Quanto à metodologia da pesquisa a mesma se caracteriza como de ordem **dialética**, visando uma maior aproximação e familiaridade com os temas abordados, no sentido de considerar que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente (GIL, 1999, p. 32) sendo que o procedimento de coleta de informações necessárias à construção do raciocínio exposto foi a pesquisa documental, representado pelos processos de regularização fundiária e pela legislação municipal pertinente (Plano Diretor e Leis complementares), pois oferecem um conhecimento objetivo da realidade (SANTOS, 2004a, p. 29).

O trabalho está estruturado da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta o direito à cidade como direito fundamental, onde o território como elemento “de vida” é parte essencial à efetividade do mesmo. Trata das idéias conceituais relacionadas ao território. É ele que determina a origem do homem e estabelece suas relações. Seria mesmo impossível falar sobre regularização fundiária e reurbanização sem fazer uma referência expressa sobre o território, pois as diretrizes de uso e ocupação do solo e o território são elementos vinculados. O segundo capítulo trata especificamente da regularização fundiária. Apresenta as dificuldades conceituais sobre ocupações irregulares e seus entraves para uma gestão pública adequada. No terceiro capítulo trabalhou-se a gestão de políticas públicas na delimitação das políticas tratadas na pesquisa. Elaborou-se um referencial para as modalidades de gestão, e finalmente aborda-se especificamente a gestão de ações públicas de uso e

ocupação do solo. A metodologia de pesquisa, apresenta o objeto de estudo deste trabalho na análise de algumas ocupações irregulares no Município de Campo Largo, estando registrada no quarto capítulo, sendo suas análises contempladas no capítulo seguinte de número cinco.

CAPÍTULO 1 ASSENTAMENTOS HUMANOS E DIREITO À CIDADE

A Agenda Habitat⁶ apresenta a definição de assentamentos humanos eqüitativos como sendo

Aqueles em que todas as pessoas, sem discriminação de qualquer tipo quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento, ou outro *status*, têm acesso igual à moradia, infra-estrutura, serviços de saúde, água e alimentação adequadas, educação e espaço abertos (FERNANDES, 2003, p. 26).

Direito à cidade, importa per si todo um conteúdo complexo que ensinaria uma dissertação ou tantas outras. Não sendo esse o propósito desta pesquisa, buscamos aqui tratar dos aspectos pertinentes à busca pela concretização do direito à cidade. Para tanto inicialmente apresentamos tópico referente aos fundamentos desse direito, para posteriormente analisá-lo como direito demandado ou negado, especificamente.

1.1 FUNDAMENTOS DO DIREITO

Não é possível falar sobre os fundamentos do direito à cidade sem falar sobre os fundamentos dos direitos do homem. Bobbio já dizia que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia: sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (1992, p. 01). É justamente em Bobbio que encontramos amparo para tratar desse assunto. Para o autor o surgimento dos direitos aparece quando novos carecimentos nascem. Isso ocorre diante das mudanças das condições sociais e do desenvolvimento técnico para satisfação dessas mudanças. Em virtude do

⁶ Agenda Habitat é o plano global de ação adotado pela comunidade internacional na Conferência Habitat II, da ONU, realizada em Istambul, Turquia, em junho de 1996.

surgimento desses novos carecimentos a sociedade atribuiu-lhes certa divisão⁷.

O direito à cidade está entre aqueles vinculados aos direitos sociais, e que embora reconhecidos não têm sido desfrutados efetivamente pela sociedade. Esclarece ainda que o problema do fundamento do direito apresenta-se de modo diverso conforme se trate de buscar o fundamento de um direito que se tem ou de um direito que se gostaria de ter. Conforme a finalidade buscada surge a idéia de um fundamento absoluto, encontrando resistência diante da indefinição ou má definição do que sejam direitos do homem, de sua variabilidade e heterogeneidade. Por isso justifica que o problema fundamental hoje encontrado não é a justificação dos direitos do homem, mas sua proteção. Os fundamentos assim devem ser buscados em cada caso concreto.

Um dos maiores desafios no que diz respeito à efetivação dos Direitos Humanos consiste em identificar pontos de partida para sua implementação. Os Direitos Humanos, compreendidos como um conjunto de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana e que devem ser promovidos e respeitados pela sociedade, pelo Estado e pelos indivíduos, formam um grupo muito amplo e complexo de direitos e são de difícil identificação quanto às formas de sua efetivação.

O direito à cidade por isso requer encontrar seus fundamentos na sua proteção, isto é, na sua realização, quer como direito negado, quer como direito demandado. As ocupações irregulares (quer como invasões, quer como loteamentos ilegais, ou ainda como toda forma de desdobramento do solo

⁷ Os direitos podem ser divididos entre os civis, políticos, sociais e contemporâneos ou novos. Os direitos civis, cujo marco é o século XVIII, são direitos individuais e dizem respeito à liberdade pessoal, de pensamento, de religião e à liberdade econômica; os direitos políticos (consagrados nas mobilizações do século XIX) se referem à liberdade de associação em partidos e aos direitos eleitorais de amplas camadas da população; os direitos sociais advêm dos movimentos sociais do século XX e estão voltados à coletividade, são basicamente os direitos à educação, à habitação, à saúde, e à alimentação; os direitos contemporâneos (novos ou de 3ª e 4ª geração) são em grande parte um legado dos movimentos sociais que a partir de meados do século XX apresentam demandas por direitos específicos relativos ao gênero, à etnia, à faixa etária, bem como pelos direitos das futuras gerações, os ligados às questões ambientais, pacifistas e ao patrimônio genético (SAMIRA, 2001, p. 10). A ordem cronológica em que surgem as demandas por esses direitos, ou mesmo seu aspecto histórico, não representam que esses direitos já estejam devidamente efetivados. Os direitos traduzem um processo contínuo de conquista. Seu reconhecimento não significa uma conquista perene, no sentido de serem devidamente efetivados.

urbano em desacordo com o estatuto legal) representam na sociedade uma forma de exclusão a esse direito.

O direito à cidade, pode ser entendido como um direito negado, e como tal têm seu nascedouro na riqueza criada pela industrialização, mas que reservou para a maioria da população, a exclusão social mais deplorável. Como as populações que acabaram estabelecendo-se nas periferias, carentes de serviços urbanos mínimos condenando-as a situações que não chegam a caracterizar uma digna cidadania. “A segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença” (ROLNIK, 1995, p. 52). Nesse contexto em que a riqueza gera maior pobreza, autores dessa linha de pensamento, como Kowarick, estabelecem a relação entre condições materiais e lutas sociais.

Obviamente, não se trata de ignorar as condições macroestruturais e as contradições imperantes na sociedade, mas de reconhecer que, em si, a pauperização originária do processo produtivo, a espoliação urbana decorrente da falta de bens de consumo coletivos, do acesso à terra e habitação ou a opressão que se faz presente no cotidiano da vida nada mais são do que matérias-primas que potencialmente alimentam as reivindicações populares” (KOWARICK, 1994, p. 46).

Podemos entender que se a dimensão cultural é fundamental para a análise do social, ela não pode deixar de incorporar o contexto econômico, político e social em que se insere. Por tal razão pode-se dizer que direito negado em Kowarick está ligado às condições materiais (econômico-sociais) presentes em macro processos e refletidas nas desigualdades. Ribeiro (2002) é outro autor que entende dessa forma, e apresenta uma relação existente entre as características das nossas cidades e o padrão de desigualdades, que se dá na vigência dos clássicos mecanismos da acumulação urbana, cujos fundamentos são as próprias desigualdades cristalizadas na ocupação do solo.

A segregação residencial e as desigualdades de condições de vida entre os territórios da metrópole resultam da ação dos grupos sociais interessados na apropriação da renda real, entendida como o acesso desigual ao consumo dos bens e serviços coletivos (qualidade de vida) e aos ganhos decorrentes da valorização imobiliária e fundiária dos terrenos mais bem equipados (p. 79).

Vários estudos já mostraram com efeito, que a dinâmica urbana da cidade brasileira tem como base a apropriação privada de várias formas de renda urbana, fazendo com que os segmentos já

privilegiados desfrutam simultaneamente, de maior nível de bem-estar social e riqueza acumulada, na forma de patrimônio imobiliário de alto valor. Ao mesmo tempo, grande parte da população, formada pelos trabalhadores, é espoliada, por não terem reconhecidas socialmente suas necessidades de consumo habitacional (moradia e serviços coletivos), inerentes ao modo urbano de vida. O resultado é a urbanização sem cidade (RIBEIRO, 2004).

Nesse contexto defende a idéia de que quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade. Em nome do desenvolvimento há um descompasso entre o centro urbano e suas periferias. Essa forma de entender o direito à cidade como direito negado, deve-se principalmente ao desenvolvimento do capitalismo industrial.

A urbanização ligada à primeira revolução industrial e inserida no desenvolvimento do tipo de produção capitalista, é um processo de organização do espaço, que repousa sobre dois conjuntos de fatos fundamentais:

1. A decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização.

2. A passagem de uma economia doméstica para uma economia de manufatura, e depois para uma economia de fábrica o que quer dizer, ao mesmo tempo concentração de mão-de-obra, criação de um mercado e constituição de um meio industrial.

As cidades atraem a indústria devido a estes dois fatores essenciais (mão-de-obra e mercado) e, por sua vez, a indústria desenvolve novas possibilidades de empregos e suscita serviços (CASTELLS, 2000, p.45).

A expansão capitalista acaba, contudo, por reordenar as relações sociais de exploração e faz do controle da terra um poderoso instrumento de segregação. A especulação imobiliária acaba adotando uma forma própria de parcelar a cidade e nem sempre atende as demandas sociais, mas aos interesses industriais (KOWARICK, 1993, p. 37):

A especulação imobiliária não se exprime tão somente pela retenção de terrenos que se situam entre um centro de suas zonas periféricas. Ela se apresenta também com imenso vigor dentro das próprias áreas centrais, quando zonas estagnadas ou decadentes recebem investimentos em serviços ou infra-estruturas básicas (p. 40)

A camada popular colocada assim à margem, na periferia não apresentam formas de autodefesa no que diz respeito à preservação ou conquista de bens e serviços urbanos de caráter básico: transportes, habitação, saneamento etc. Nesse particular, o fenômeno atual mais flagrante talvez seja a expulsão das camadas pobres para a periferia da cidade, quando investimentos públicos e privados valorizam determinadas áreas (p. 25).

Os altos preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional e impõem ônus sociais desproporcionais à capacidade de pagamento de quem os suporta. Obrigados a buscar alojamento em áreas distantes e precariamente providas de serviços públicos, são exatamente os mais pobres os que arcam com os custos mais elevados de transporte e de acesso a bens e serviços urbanos. Além da especulação imobiliária, é possível verificar novos mecanismos de espoliação urbana⁸ a emergirem nas cidades resultando em espaço que acumulam desvantagens sociais.

São aglomerados urbanos de segmentos sociais vivendo o processo de vulnerabilização social decorrente da precarização do emprego, do desemprego e da perda da renda do trabalho, processo ao qual se somam os efeitos do empobrecimento social, resultantes da desestruturação do universo familiar, do isolamento social, da estigmatização e da desertificação cívica dos bairros em vias de guetificação (RIBEIRO, 2004).

Além desses aspectos existe a extrema dificuldade de aquisição de propriedade imobiliária pela massa de trabalhadores ou desempregados, assim, lembrando o que foi dito sobre a ideologia da propriedade privada/casa própria e a sua impossibilidade prática de realização pela valorização do solo.

Quando se fala em direito à cidade como direito demandado, busca-se uma perspectiva onde a sociedade atua, age em busca da concretização desse direito. Normalmente, trata-se de direito requerido, ou porque, embora exista legalmente, e seja reconhecido, não vem sendo efetivado, ou porque ainda não está devidamente reconhecido, e busca-se o seu reconhecimento.

Demanda é compreendida como “vocalização realizada por movimentos sociais, conselhos, fóruns, ou outras formas de organização da sociedade civil, assim como pela mídia, igrejas ou outras organizações sociais, reivindicando atendimento de carências e necessidades coletivas” (KAUCHAKJE, 2007b). As demandas também significam o reconhecimento por esses atores sociais da existência de expressões da questão social. Algumas vezes o reconhecimento de uma demanda parte até mesmo de órgãos públicos.

⁸ Espoliação urbana aqui é tomada no sentido atribuído por Kowarick (1993, p. 62): “espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho”.

São essas demandas que reivindicam as necessidades coletivas a partir da demanda das organizações e movimentos populares, que passam a conquistar políticas, projetos e instâncias democráticas de participação no âmbito da organização política e jurídico-institucional do Estado brasileiro que possibilitam a institucionalização das mesmas, no campo das leis. Os movimentos e órgãos não-governamentais são os principais autores dessas demandas. As diversidades com que as formas de participação foram ganhando importância no contexto político, à medida com que foram inventando novas formas de fazer política e buscando novos espaços para o exercício da participação, por meio da ação de grupos e indivíduos que tematizam as condições da vida cotidiana. Os movimentos sociais demonstram em várias partes do mundo que a ação política das classes subalternas pode contribuir para a mudança das relações Estado/sociedade (TATAGIBA, 2003, p. 27).

Foi com a Constituição (1988) que o tema da reforma urbana voltou à tona, com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana passando da reivindicação pelas moradias para incorporar a idéia de cidade “a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 14). Mas foi com a Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que houve o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 19).

A condição de morador urbano, se não significa o acesso a determinados bens, abre, pelo menos em princípio, o caminho para reivindicar sua obtenção. Esse parece ser o sentido dos movimentos populares organizados em torno de moradores, que através de associações de várias ordens e matizes procuram obter certas melhorias consideradas indispensáveis (KOWARICK, 1993, p. 91).

A questão fundiária tem alguns aspectos reconhecidos, mas muitos deles ainda dependentes de efetivação. São direitos demandados pela sociedade civil, normalmente fóruns e organizações brasileiras que lutam por uma cidade melhor. São movimentos populares, associações de classes, Ongs

e instituições de pesquisa que promover a reforma urbana. Lutam por políticas que garantam direitos básicos. É uma forma política existente fora do âmbito institucional. São mobilizações que querem criar condições de acesso à moradia digna promovendo a cidadania para a população socialmente excluída.

Esses movimentos sociais urbanos designam assim os movimentos de grupos ou setores da população urbana que têm por consequência, a sua base na cidade e que nascem de suas contradições específicas (NELSON, 1981, p. 13). São ações coletivas da população usuária da cidade, visando evitar a degradação de suas condições de vida, melhorar as condições de acesso aos equipamentos urbanos ou, ainda, satisfazer novas necessidades (CASTRO, 2002, p. 79).

Os movimentos sociais urbanos estão inseridos nas contradições sociais e envolvem questões relativas à habitação e aos meios, serviços e equipamentos urbanos de consumo coletivo. Tais movimentos atendem também aspirações e projetos políticos mais amplos que podem ir em direção aos objetivos de transformação do espaço urbano e da sociedade como um todo. Nesse sentido, em determinados contextos históricos, tais movimentos se configuram como lutas urbanas” (KAUCHAKJE, 1992, p. 138-142).

A Constituição de 1988 a título de inovação democrática trouxe novos mecanismos legítimos de pressão da sociedade organizada junto ao Estado, tais como conselho, iniciativa popular, audiência pública, plebiscito, referendo, orçamento participativo, conferência de políticas, organização não governamental, fórum e movimento social. São meios que as pessoas encontraram de participar ativamente na sociedade. Nessa qualidade lutam por direitos, estabelecem laços de cooperação e realizam ações de caráter político e cultural. Demandam por preocupações de cunho elevado como o aumento da justiça social, o combate à desigualdade, as críticas à segregação residencial, entre outras.

1.2 O DIREITO À CIDADE E A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Quando se fala em direito à cidade, primeiramente nos atemos à idéia do que se entende por cidade. Tal situação já engloba uma gama de intersubjetividade que dificulta a definição clara da mesma. Idéia de que a cidade seja um imã, uma forma de comunicação, um forma de escrita, como mercado (ROLNIK, 1995) gera também situações de inquietação como, por exemplo, a que escrita a cidade representa? Para Lefebvre o conceito de cidade, na teoria, é composto de representações fundamentadas na cidade antiga, e na prática é uma realidade que não foi bem definida, embora pareça estar rachando, consegue se manter (2001, p. 13). Cardoso (1993) apresenta a cidade como uma teia viva de relações sociais e, no caso da cidade orgulhosamente capitalista, é também expressão imediata de uma forma de exploração social e econômica. SOUZA (1997) aponta a idéia de cidade diferenciando-o do urbano.

Dispensável deixar explicitado aqui a associação conceitual entre cidade e urbano, mas é fundamental distinguí-los: a cidade é o concreto, o conjunto de redes, enfim a materialidade visível do urbano enquanto que este é o abstrato, porém o que dá sentido e natureza a cidade.

Nesse contexto o direito à cidade seria então o direito ao urbano? Importa compreender que as “inúmeras” discussões sobre o que significa o direito à cidade nos trouxe uma certeza. Ele não incorpora exclusivamente o direito à moradia. Isso se deve principalmente porque as necessidades que o homem procura satisfazer têm fundamentos antropológicos, que nem sempre os meios comerciais e industriais conseguem suprir. A concepção de Direito à Moradia construída pela doutrina não se restringe à regularização da posse ou, ainda, à construção de casas populares. O Direito à moradia adequada juntamente com o direito à cidade sustentável implica em reconhecer que o acesso à educação, à saúde, ao transporte, ao lazer, ao saneamento básico, ao trabalho e aos equipamentos sociais urbanos são também garantidos. Não se pode falar em condições dignas de moradia se, mesmo tendo casa, uma família não pode mandar seus filhos para a escola, não tem acesso a um posto de saúde ou ao transporte adequado, etc.

Compreendido assim, que a moradia isoladamente não satisfaz o direito à cidade, foi necessário tratá-lo numa ótica de integração de direitos e deveres que incluíssem o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, entre outros. É desta integralidade que nasce e se cumpre o direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 2003, p. 20). O Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92) concebeu o direito à cidade como

O direito à cidadania – direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças (ECO-92).

Já na Carta Mundial do Direito à Cidade, o mesmo é compreendido como o direito ao usufruto eqüitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural (SAULE JÚNIOR, 2005).

E completa afirmando que o direito à cidade, se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades:

Pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas

sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui o respeito às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças (SAULE JÚNIOR, 2003, p. 16/19).

Essas características representam uma vinculação à idéia do urbano, da urbanidade. Lefebvre compreende o direito à cidade como um apelo, uma exigência, podendo ser concebido unicamente como direito à vida urbana, transformada, renovada (2001, p. 117).

Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o “urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.⁹

Castells (2000 p. 40) apresenta o urbano sob uma nova concepção:

Urbano designaria então uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultado de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior.

Neste contexto em que a cidade está vinculada ao urbano, pode-se dizer que se ela cria uma dependência em relação ao centro, os subúrbios são urbanos, mas inversamente se entre elas o que existe é uma relação perceptível, os subúrbios são desurbanizados.

1.3 TERRITÓRIO E SEUS USOS

A globalização tem em essência um fluxo¹⁰ de relações que o território, como dado natural, não consegue oferecer. Aparece assim a exclusão para

⁹ Para o autor a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso, o qual é substituído no tempo pelo valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização (Op. Cit. p. 6).

¹⁰ CASTELLS, 2005 explica que esses fluxos ocorrem porque as principais cidades funcionam agora em quatro novas formas: primeira, como pontos de comando altamente concentrados na organização da economia mundial; segunda, como localizações-chave para empresas financeiras e de serviços especializados...; terceira, como locais de produção, inclusive a produção de inovação nesses importantes setores; e quarta, como mercados para os produtos e as inovações produzidas (pg. 474). A globalização estimula a regionalização (pg. 471).

grandes parcelas da população das condições básicas para a qualidade de vida humana. Essas necessidades nos conduzem a uma compreensão do território como matéria viva, fruto do conjunto de relações, condições e acessos, bem como a análise do território usado e praticado. O primeiro item fala sobre o instituto da propriedade numa abordagem de sua evolução e compreensão. O segundo item fala por sua vez de uma nova concepção de propriedade em sentido de territorialidade, trazendo a perspectiva atual do território, do espaço e do local.

1.3.1 Análise Histórica da Propriedade

MUNDORF (1998, p. 10) assinala que quando se buscam as origens da cidade, pode-se com demasiada facilidade ser tentado a procurar apenas os seus remanescentes físicos. Na verdade, uma retrospectiva merece atenção igualmente para outros aspectos.

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais (MUNFORD, 1998, p. 11).

O culto pelos mortos além de uma manifestação de fascínio pelas fantasias, serviu também de causa para a procura de fixação de um local entre as comunidades. Por tal razão a expressão “a cidade dos mortos antecede a cidade dos vivos” (MUNFORD, 1998, p. 13), não pode ser considerada um exagero, mas uma expressão real da história.

O primeiro germe da cidade é, pois, o ponto de encontro cerimonial, que serve de meta para a peregrinação: sítio ao qual a família ou os grupos de clã são atraídos, a intervalos determinados e regulares, por concentrar, além de quaisquer vantagens naturais que possam ter, certas faculdades “espirituais” ou sobrenaturais, faculdades de potência mais elevada a maior duração, de significado cósmico mais amplo do que os processos ordinários da vida (MUNFORD, 1998, p. 16).

A tribo, assim como a família e a frátria, apresentava-se como corpo independente, porque tinha especial culto, do qual se excluía a pessoa estranha. Uma vez formada, nenhuma família nova podia nela ser admitida. Duas tribos de modo algum podiam fundir-se numa só, porque a religião a isso se opunha, mas, assim como várias frátrias se haviam fundido em uma tribo, várias tribos também puderam associar-se entre si, com a condição de que o culto de cada uma

delas fosse respeitado. A cidade passou a existir a partir do dia em que essa aliança se concluiu (COULANGES, 2003, p. 117).

Assim a sociedade viu nascer o desejo de associação à medida que os templos se erguiam. Também a fixação em aldeias possibilitou a sustentação da agricultura. A idéia de cidade surge assim numa sociedade rural, com habitações dispersas, e as associações políticas que então se formam são independentes de qualquer idéia urbana (HAROUEL, 1990, p. 11). Pouco a pouco a praça pública (*ágora* dos gregos), vai roubando o sentido religioso da necessidade de reuniões. Neste período é que se inicia também o que hoje se denomina de área urbana, com a implantação de infra-estruturas necessárias ao atendimento das demandas sociais, agora diferentes daquelas dos antigos.

O sistema feudal vinculava o cultivador à terra cultivada, sistema que se tornou dominante em toda a Península Ibérica durante muitos séculos. A relação de compromissos entre o senhor feudal e o vassalo impedia que este se fixasse em terras sem donos. Por outro lado, as classes feudais mobilizavam-se para não permitir que seus campos fossem esvaziados. Uma das iniciativas adotadas consistiu no progresso da reconquista, mediante a ocupação imediata das terras readquiridas após a expulsão dos árabes, fato evidenciado entre os séculos XIV e XVII (SILVA, 2001, p. 11). Ora, enquanto no período feudal a liberdade de iniciativas do indivíduo era sacrificada pelos compromissos, no período liberal a liberdade do cultivador não mais foi manifestada pelos compromissos que o vinculavam ao senhor feudal, passando a ser objeto de preocupação social... em decorrência do liberalismo europeu, surgiu o que veio a chamar-se individualismo” (SILVA, 2001, p. 23).

Até então a propriedade era compreendida como sendo uma utilidade. Mas é nas idéias de Locke que a propriedade é inicialmente um direito revolucionário liberal. Locke argumenta sobre a situação do homem no estado de natureza segundo dois pontos de vista: o da razão natural, segundo o qual o homem tem direito à sua preservação e o da revelação, segundo o qual Deus teria dado a terra a toda a humanidade e não somente à Adão¹¹. Em Locke a propriedade era compreendida tanto como conjunto de direitos fundamentais:

¹¹ Os principais argumentos de Locke desenvolve-se especialmente pelas Sagradas Escrituras e das leis naturais ofertadas pela razão.

direito à vida, à liberdade, ao próprio corpo, como fruto de seu trabalho oponível aos demais.

Embora a Terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A esta ninguém tem direito algum além dele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Qualquer coisa que ele então retire do estado com que a natureza a proveu e deixou, mistura-a ele com o seu trabalho e junta-lhe algo que é seu, transformando-a em sua propriedade (LOCKE, 1998, V, § 27).

Locke apresenta o fundamento da propriedade como sendo o trabalho humano, o poder sobre as coisas se exerce na medida em que se agrega a elas algo de si, o trabalho. “Isto sob o argumento de que cada um é proprietário de seu corpo, sendo o trabalho uma extensão dele” (MARÉS, 2003, p.23).

Era a princípio uma forma de proteção ao próprio indivíduo. A propriedade nesse conceito foi transformada em direito fundamental pela Revolução Francesa através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 quando consagrando os princípios filosóficos dominantes do século XVIII, estabelece ao indivíduo direitos naturais entre os quais o direito de propriedade definido no art. 17 como “um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado”. Era o fim das terras exclusivas do reino, era o trânsito da propriedade como direito público para o direito privado. O gozo pacífico e absoluto da propriedade era, no dizer de Chemeris, “a mais alta exteriorização da personalidade do indivíduo no Estado Liberal” (CHEMERIS, 2002, p. 23). Concebida pela dogmática jurídica como um direito subjetivo patrimonial, pelo desenvolvimento da teoria dos direitos reais. “Finalmente, a positivação da propriedade conferiu-lhe o status de um direito natural positivo e generalizou o seu conceito nos diversos países do mundo ocidental” (JHERING apud ARAÚJO, ano, p 155). É como se vê, um poder caracteristicamente absoluto, tanto em relação aos meios de proteção à propriedade, como no que se refere ao seu objetivo.

Essa concepção de propriedade foi transmitida ao direito francês, por intermédio do Código de Napoleão – o chamado Código da Burguesia, ao Direito português, com as Ordenações, e, conseqüentemente, ao Direito

Brasileiro, acolhido que seria pelo nosso Código de 1916 (ARAÚJO, 2000, p. 155).

A Carta Encíclica do Papa João XXIII afirma que o direito de propriedade privada, mesmo sobre bens produtivos, tem valor permanente, pela simples razão de ser um direito natural fundado sobre a propriedade ontológica e final de cada ser humano em relação à sociedade. Seria, aliás, inútil insistir na livre disposição dos meios indispensáveis para se afirmar. Além disso, a história e a experiência provam que, nos regimes políticos que não reconhecem o direito de propriedade privada sobre os bens produtivos, são oprimidas ou sufocadas as expressões fundamentais da liberdade (MATER et MAGISTRA, 1999, p. 35).

Alguns autores entendem que para o direito de propriedade não existe um conceito inflexível (PEREIRA, 1995, p. 64), não se podendo supor que os lineamentos legais cristalizam seus princípios, determinando a fase atual do instituto como derradeira. Outros, por sua vez, conceituam o direito de propriedade como uma criação social (PROUDHON, 1886, p.14). A noção de propriedade compreendida assim em caráter absoluto, confere ao indivíduo poderes ilimitados e perpétuos sobre os bens, no que tange ao uso, gozo e disponibilidade.

Esse caráter adotado provocou questionamentos entre os pensadores e juristas que intentavam a modificação do conceito absoluto inviolável e sagrado. “Marx preconiza a luta de classes e prega a destruição da propriedade privada. Comte por sua vez lança a semente da funcionalidade de propriedade, afirmando que esta, ainda que privada, terá sempre uma função social” (ARAÚJO, 2000, p. 157). Muito embora a divergência de opiniões podesse afirmar que o direito de propriedade continua a ser visto como individual com limitações existentes frente ao interesse social.

Durante muito tempo foi tido como o direito subjetivo por excelência, aquele que subordina a coisa à vontade do proprietário. Mas era muito mais que isso, “não possuir um lugar próprio e privado significava deixar de ser humano” (ARENDRT, 2001, p. 74). Somente com a Constituição Alemã (1919) é que surgiu a noção de função social numa mescla entre a ordem liberal e ordem socializante.

“Com a queda do pressuposto ideológico do liberalismo econômico, a concepção do direito de propriedade é alterada, e a lei passa a estabelecer, ao lado dos poderes jurídicos que formavam o conteúdo desse instituto, um dever jurídico de como exercer tais poderes” (BORGES, 1999, p. 73).

Marés destaca que a concepção construída pelo liberalismo nunca pode ser completamente aplicada porque esteve longe da realidade, transferindo para a idéia de propriedade pública a função social da terra. No entanto ante a ineficiência de tal conceito para a dimensão que a função social da propriedade comporta, incorporou-se o conceito de função social à ordem jurídica.

As características que permearam a colonização do Brasil, por meio das sesmarias, não permitiu a difusão desse conceito de função social. Na verdade com a independência do Brasil e a Constituição de 1824 permaneceram as ideologias da terra como “concessão do poder público, da supremacia do título de propriedade sobre o trabalho”. O Estatuto da Terra de 1964 manteve essas características embora tenha abrandado seus discursos e conceitos. A função social então representava um privilégio do proprietário, que em não a cumprindo poderia ser admoestado pelo Estado, mas não perdia a propriedade. A única consequência apresentada pela Lei de 1964 para o não cumprimento da função social, é a possibilidade do Estado desapropriar a terra. É com a Constituição de 1988 que se estabelece na ordem jurídica a obrigatoriedade do cumprimento da função social pela propriedade (MARÉS, 2003). No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados. Surge assim o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que juntamente com a Constituição Federal, dão as diretrizes para a política urbana do país.

A funcionalização da propriedade é um processo longo, porque na verdade a propriedade sempre teve uma função social. Cada vez que há uma mudança na relação de produção a função social da propriedade também se modifica. Por isso a função social da propriedade se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, e não pode ser compreendido como forma limitadora do direito. A mudança no conteúdo do Direito importa em redimensionamento do uso, gozo e disponibilidade. O princípio da função

social da propriedade transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la (SILVA, 2000, p. 72). Em decorrência do princípio da função social, o direito de propriedade foi atingido na sua expressão capitalista mais acentuada, que é a liberdade de iniciativa, perdeu em definitivo o caráter de absoluto e passou a ter seu uso condicionado ao atendimento de uma função (ALBUQUERQUE, 2001, p 78).

A garantia da propriedade como direito fundamental só existe ao lado do preceito que estabelece o dever também fundamental do cumprimento da sua função social. Razão pela qual a propriedade torna-se uma situação jurídica que só pode ser valorada pela análise do desempenho de sua função. Contudo o grau de indeterminação apresentada pela função social da propriedade é tão grande, possibilitando diversas interpretações, que acaba sendo uma vantagem ao possibilitar que seu conteúdo se amolde tanto à evolução histórica como a cada caso concreto.

Não nos parece que esta questão (propriedade-função ou propriedade-direito) possa ser resolvida de imediato, e nem mesmo que ela seja de tal modo relevante, que frente a ela se necessite firmar um posicionamento a fim de se poder corretamente disciplinar e aplicar o princípio da função social da propriedade. Se a propriedade tem uma função, ou se ela é uma função, não é questão que nos disporemos a enfrentar, pelo momento, embora entendamos que a definição de propriedade estritamente como sendo uma função encerra um reducionismo, isto é, apenas abarca um único aspecto da situação jurídica complexa (QUEIROGA, 2002, p. 83).

Incorporada assim as novas características na idéia de propriedade, somente a análise em cada caso concreto permite a observação de estar ela cumprindo o seu papel social, razão pela qual surge a idéia de propriedades e não mais da propriedade como expressão de um único significado. É o início da compreensão da propriedade como situação jurídica complexa (QUEIROGA, 2002, p. 86).

Sendo o caminho norteador do direito de propriedade regulado pelo ordenamento pátrio, estariam os modos de desmembramento irregular do solo como venda de frações ideais, em desacordo com o princípio da função social? Seriam eles apenas o exercício do direito de propriedade? Onde começa e onde termina o princípio da função social no planejamento urbano? Questões

assim nos levam a refletir acerca de outros elementos que se inserem no âmbito das questões fundiárias como as novas concepções de território.

1.3.2 Territórios de vida e vivido: concepções atuais do território

O uso do termo território é bastante utilizado quando se pretende vincular informações com referências espaciais. Por isso entende-se prudente uma pequena abordagem acerca do uso do termo “território” para compreender a escolha feita no presente trabalho e a fim de não banalizá-lo.

O uso do território se consolidou como conceito na Geografia Política. Nesta vertente de pensamento, através dos estudos de Ratzel, em 1897, o território alçou-se como um conceito de base a ser incorporado como tema geográfico. Em Ratzel estabelece-se uma forte ligação entre o solo e o Estado, e é concebido pela valorização da sua morfologia, onde a posição, as fronteiras, as zonas de contato, em como a população e a circulação eram a expressão da escala de ação do Estado. Esta noção de Estado-Nação influenciou fortemente a escola alemã, que após a Segunda Guerra Mundial perde campo para a escola francesa defensora do pensamento possibilista que valorizava a idéia de região. A região era concebida a partir da seqüência histórica que culminava nas características da área referida. Após um certo abandono do conceito nas discussões acadêmicas, retorna sob uma nova perspectiva teórica que o aproxima do cotidiano (BLUME, 2004, cap. 1).

No Brasil a contribuição veio como autores como Berta Becker e Milton Santos. De acordo com Santos a retomada do território ocorre devido ao distanciamento dos fundamentos exclusivos do Estado-Nação. Na nova concepção permanece para a análise as relações flexíveis que ocorrem no espaço, “o uso do território e não o território em si mesmo” (SANTOS, 2002).

Na opinião de Becker (1983), passagem do conceito de território de uma concepção puramente técnica relacionada unicamente às questões do Estado para uma noção que incorpora elementos da problemática humana, ampliou a capacidade heurística do conceito. “Face a multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território”. Neste sentido o território ressurgiu “como um produto produzido pela prática social, e também um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social” (BLUME, 2004, p. 50).

Raffestin (apud BARROS, 2004, p. 22) afirma que o território se forma a partir do espaço, e é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação) o ator “territorializa o espaço”. Muito embora essa definição ligue-se mais à materialidade física, chama a atenção para o fato de que a territorialização do espaço ocorre não apenas com as práticas que se estabelecem na realidade vivida, como também com as ações que são empreendidas pelo sujeito de conhecimento:

“Local de possibilidades, (o espaço) é a realidade material pré-existente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento” (BARROS, 2004, p. 22.).

Atualmente existem três perspectivas que distinguem as formulações teóricas para o entendimento do território. A política a simbólica e uma terceira que articula as anteriores. A política destaca as relações de dominação e apropriação do espaço em várias esferas de análise, desde as relações locais até as globais. O que define e delimita um território são as relações de poder. A simbólica valoriza a identidade territorial refletindo a multidimensionalidade da vivência territorial pelos membros de uma coletividade, e pelas sociedades em geral. A terceira perspectiva procura fazer uma fusão entre as anteriores a partir da idéia do território como produto de uma relação desigual de forças e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (BLUME, 2004, cap. 1). Por isso o território hoje é compreendido em sua realidade pela interdependência dos lugares (SANTOS, 1998, p. 15).

Esta terceira perspectiva acaba por oferecer maior versatilidade ao conceito de território. Nesse sentido tornam-se mais apropriadas e próximas

das preocupações teóricas e conceituas que orientam esse trabalho expressa na citação:

O território envolve sempre, ao mesmo tempo (...), uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de “controle simbólico” sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar e político-econômico: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT, 2004, p. 94).

Compreendendo-se então o território como um processo e não como um conceito, torna-se compreensível o entendimento de Santos (SEABRA, 2000, p. 22) quando afirma que o território somente se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam. O autor salienta que a globalização amplia a importância desse conceito, em parte por causa da competitividade, cujo exercício, levando a uma busca desesperada de uma maior produtividade, depende de condições oferecidas nos lugares da produção, nos lugares da circulação, nos lugares do consumo. A globalização revalorizaria os lugares de acordo com o que podem oferecer. Nessa nova relação o espaço geográfico ganha um papel inédito na dinâmica social (SEABRA, 2000, p. 23).

Nessa esteira de raciocínio SANTOS (2004b) esclarece ainda a relevância da diferenciação entre ambos os elementos, e que não é possível falar em território em si mesmo, mas em território usado, de modo a incluir todos os atores. Se o território é compreendido como a extensão apropriada e usada, o sentido da territorialidade é outro, e deve ser compreendido como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence, esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde da existência do Estado (SANTOS, 2004b, p. 19-26) – tal qual a idéia de respeito ao culto que anteriormente se referiu. Território seria assim compreendido como sendo o conjunto no seio do qual cada ator se reconhece e pode ter um sentimento de pertencimento a compartilhar com outros (KOGA, 2003, p.137).

Aqui encontramos um novo paradigma se é que se pode assim chamar, ou uma nova transição, a globalização trouxe a interdependência universal dos

lugares como nova realidade dos territórios. Hoje, evoluímos de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território (SANTOS, 2002, p. 15). No entanto, as diversidades culturais e ideológicas mostram que mesmo assim, nem tudo é global, e que o homem somente se realiza quando encontra seu sentimento de territorialidade.

Uma construção social dotada de sentido e mesmo de existência por um grupo social (...) O território é um momento de negociação, endógeno e exógeno à população concernida, que produz e reproduz a identidade coletiva através de manifestações diferentes do lugar e de sua consciência. O território é apropriação. Através dele uma população define o que, no espaço, releva de um uso legítimo, prático e simbólico. O território é memória: ele é o marco temporal da consciência de estar em conjunto (OFFNER e PUMAIN, apud SANTOS, 2005, p. 59).

Por isso a utilização da idéia, ou metáfora do retorno ao território, do retorno ao local, ou da busca de si mesmo. RIBEIRO (2003, p. 36) esclarece que essa revalorização do território requer a identificação da centralidade da política e a questão do poder, bem como a identificação dos desafios dialéticos entre o sistema técnico e o sistema de ação. Nessa linha Santos (apud RIBEIRO) afirma que o “território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado”. Ou seja, para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política, com “P” maiúsculo, deve-se tomá-lo como território usado. Neste momento torna-se similar à concepção de espaço, como “resultado de um matrimônio ou um encontro, sagrado enquanto dura, entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade” (SANTOS, 1988, p. 77).

Por isso é preciso reconhecer “a multiplicidade das qualidades objetivas que o espaço e o tempo podem exprimir e o papel das práticas humanas em sua construção” (HARVEY, 2000, p. 189). Conclui o autor afirmando que a concepção de espaço é necessariamente criada através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social (HARVEY, 2000, p. 189).

Nas culturas primitivas as relações de território, identidade histórica eram expressas na reverência à terra.

“A idéia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha seu fogo sagrado e seus antepassados. Esses deuses só poderiam ser adorados pela família e só protegiam a família. Eram propriedade dela. Ora, os homens das antigas idades encontraram misteriosa relação entre esses deuses e o solo. Consideremos, primeiramente, a lareira, símbolo da vida sedentária como o próprio nome o indica. Deve estar assentado no solo e, uma vez nele colocado, nunca mais deverá mudar de lugar. O deus da família quer ter morada fixa” (COULANGES, 2003, p. 60).

Há uma longa e interminável discussão sobre o espaço e o papel que cumpre na reprodução do sistema sócio-econômico. Não existe uma única concepção de espaço. As contribuições compreendem uma coleção variada de concepções e como aqui não cabe adentrar nesse debate, analisam-se duas abordagens de inspiração marxista do espaço, tidas como antagônicas, que podem ajudar a aclarar algumas questões. A primeira contempla a perspectiva adotada por Coraggio (1988, p. 22), que define o espaço como um envoltório ou receptáculo de elementos e relações sociais - mesmo que receba influência destes - e, assim, como externo e, essencial para com relação aos fenômenos sociais que se deseja tratar. Para ele, o espaço é uma condição de existência dos objetos físicos e de suas relações, e não uma propriedade deles.

Na outra vertente, que remonta a Lefèbvre (1999), o espaço é considerado elemento integrante, que é produzido e reproduzido na ordem social. Também nesse caso, recorre-se à história para retirar o substrato necessário para a análise, mas nele procura-se afastar de concepções que defendem uma apreensão abstrata e geral dos fenômenos espaciais.

As abordagens feitas têm o intuito de abandonar as pretensões de construção de um arcabouço teórico universal, aplicável a todos os campos do conhecimento. Isso porque, nos novos tempos, quer gostemos ou não – e as implicações disso são muitas, especialmente para a questão das políticas -, “a localidade estaria se tornando crescentemente o lugar de regulação e organização institucional” de uma organização espacial “global-local” (SWYNGEDOUW 1989, p.40). Nessa linha Santos (2004c, p. 27) diz que “lugares, subespaços, nada mais são do que espaços funcionais. Só a consideração do espaço total permite apreender o papel da paisagem no movimento global da economia e da sociedade”.

Para MUMFORD (1998, p.37) a transformação urbana deve-se a introdução de um novo fator que além de aumentar a massa existente das comunidades, produzem uma transformação geral, uma nova configuração, que altera suas propriedades. Isso significa que a cidade não é apenas uma unidade geográfica isolada, mas também uma unidade econômica, um processo enfim, que engloba outros tantos elementos que precisam ser levados em consideração. Vários autores relatam que mesmo a passagem entre os regimes econômicos são acompanhados de mudanças fundamentais. Eles induzem uma reestruturação espacial da sociedade inteira, redefinição do conteúdo ideológico dos espaços, estabelecimento de nova divisão social e espacial do trabalho, criação de novos espaços de produção e de consumo, etc (BENKO, 1999, p. 29).

Milton Santos afirma que

O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas... O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam de um lado, certo arranjo de objetos sociais, e de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento (1988, p. 26). Soma dos resultados da intervenção humana sobre a terra se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto (2004c, p. 30).

No ensinamento do autor pode-se ainda compreender que o espaço como aquele formado por dois componentes interagindo permanentemente: a) a configuração territorial – compreendida como a soma dos dados naturais, mais ou menos modificados pela ação do homem e; b) a dinâmica social manifestada por suas relações (SANTOS, 1988, p. 111).

A divisão territorial do trabalho atribui a alguns segmentos e lugares um papel privilegiado na organização do espaço, seja funcional ou territorial, dotando-os de maiores condições a especializações, visando à maior concentração de capital, mensagens, valores, circulação de mercadorias e pessoas, possibilitando novas divisões espaciais do trabalho. Como saldo, tem-se uma assimetria nas relações, com aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens, do qual um componente é a mobilidade das pessoas (SANTOS, 1999).

Tal mobilidade – de população e atividades – reorganiza o espaço de forma a fazer com que centros urbanos complexos, verdadeiros aglomerados fortemente concentradores de população e renda, cerquem-se por extensas áreas em processo de esvaziamento. Essa heterogeneidade reproduz-se nas redes que se adaptam às variações do espaço e do tempo, pois são móveis, inacabadas e desenvolvem um movimento que está longe de ser concluído (RAFFESTIN, apud DIAS, 2001, p.147).

As mudanças ocasionadas pelo capitalismo e as inovações tecnológicas, trouxeram as mudanças globais transformando as relações sociais. Nesse contexto histórico, surgem as dificuldades do indivíduo quanto ao sentimento de pertencimento. As noções de localidade cedem lugar às inúmeras dificuldades mesmo de se definir o *local*. A localidade triunfa e perde sua capacidade crítica de um sistema dominante, e não se tem certeza de que esse triunfo esteja acompanhado de um progresso na capacidade de pensar o local (BOURDIN, 2001, p. 20). Essas ambigüidades conceituais tornam difíceis de igual modo o tratamento das áreas periurbanas, porque não se trata apenas de delimitações físicas mas novos espaços de localidade, sem adequação normativa. Bourdin (2001, p. 107) afirma que o periurbano não é somente uma definição estatística ligada à densidade e à distância, é um espaço complexo no qual se manifestam e se constroem novas formas da localidade. Essas complexidades se originam também pelo fenômeno da mobilidade oriundo do direito de liberdade. Toda análise sobre uma localidade deve considerar também as oscilações entre a história, ao patrimônio, à identidade local e à medida dos polígonos de emprego e de consumo (portanto, da mobilidade) (BOURDIN, 2001, p. 114). É justamente a consciência do espaço que deve ser colocado como necessário e fundamental quando o que se pretende é a construção do espaço material, num processo dinâmico e contínuo de relação sociedade/espaço (MORAES, 1986, p. 45). Sob outro enfoque o local possibilita a compreensão da cultura política que permeia o território. Essa forma de análise é elemento de extrema importância na construção de processo democrático (BAQUERO, 2004, p. 166). É um novo foro potencial para a reconciliação entre o Estado e a sociedade, trazem mesmo a idéia de

uma democracia local efetiva, sem afetar o princípio democrático que norteia a boa administração (STOKER, 2001, p. 29).

Não se pode estranhar o fato de que muitas vezes fez-se menção à idéia de lugar, como forma de especificar o local, isso porque a globalização traz a característica inerente da contradição e das manifestações contraditórias. Como tal emerge o problema da redefinição do lugar¹² como uma necessidade diante do processo de globalização. Um dos questionamentos mais constantes é se ainda é possível pensar o lugar de forma singular.

“O lugar é uma noção que se desfaz e se despersonaliza diante da massacrante tendência ao homogêneo, num mundo globalizado? Ou lugar ganha outra dimensão explicativa da realidade como, por exemplo, enquanto densidade comunicacional, informacional e técnica, como afirma Milton Santos?” (CARLOS, 1996, p. 19)

Fani salienta que para buscar a definição do lugar é preciso partir da densidade técnica, da densidade informacional, a densidade comunicacional, a densidade normativa e a densidade histórica (CARLOS, 1996, p. 20). Nesta perspectiva os lugares são aqueles que o homem habita dentro da cidade e que dizem respeito a seu cotidiano e a seu modo de vida onde se locomove, trabalha, passeia, flana, isto é, pelas formas através das quais o homem se apropria e que vão ganhando o significado dado pelo uso (CARLOS, 1996, p. 21). O lugar apresenta-se como ponto de articulação entre a globalização e o local enquanto especificidade concreta, enquanto momento. Esse intercâmbio de relações traz em si uma nova concepção de lugar, que difere daquele de noção geográfica somente. É um lugar que se encontra vinculado aos mais diversos tipos de redes sem vinculação física, mas igualmente sem perder sua peculiaridade. Apresentando contornos mais positivos para o estabelecimento de arranjos, tanto pela proximidade dos atores, como do conhecimento histórico que os envolve.

¹² Neste caso usado como expressão de similitude ao local.

CAPÍTULO 2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REURBANIZAÇÃO

Com o acelerado aumento da densidade populacional e a incapacidade do Estado em atender as demandas sociais nem sempre é possível separar a urbanização de processos de favelização e periferação. Esses processos estão diretamente relacionados à propriedade, à medida em que a propriedade legalmente instituída nem sempre corresponde às necessidades sociais. De modo algum se é favorável à procedimentos que fogem à legalidade. O que se observa é a necessidade de novas adequações legais à essas situações emergentes, onde o processo de regularização mostra-se bastante pertinente.

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo (FERNANDES, 2002, p. 12).

Tais situações nos levam a compreender a intensidade de ocupações irregulares existentes. Porém tal compreensão não importa aceitação, mas contrariamente enseja a busca de soluções para melhorar a qualidade¹³ de vida da população. Nesse novo contexto é que se insere a idéia de regularização fundiária.

¹³ CUNHA (2003, p.29) ao tratar da qualidade de vida o faz pela compreensão de moradia social, salientando que a Agenda Habitat (1996) definiu a moradia adequada como “uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infra-estrutura básica como abastecimento de água, energia e saneamento, e com disponibilidade de uso de serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo e coleta de lixo”, e que proporcione “privacidade, adequado espaço, incluindo a garantia da posse”, além de “durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação”. A menção comparativa que se oferece com a moradia social tem relevância, quando na maior parte das vezes, a irregularidade fundiária inicia-se pela necessidade de moradia.

A regularização fundiária é processo de intervenção pública em áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais, processo que abrange a dimensão jurídica referente à titulação dos terrenos, articulada a dimensões urbanísticas e ambiental centrada na regularização do parcelamento e dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

A regularização fundiária não é um processo que restringe-se à titulação, deve estar em sintonia com os projetos de melhoria urbana, de urbanização ou sociais previstos (ou já elaborados), com a capacidade de equipe e de intervenção do município e, principalmente, com os princípios e diretrizes da política habitacional, das políticas sociais e do Plano Diretor. A política de regularização fundiária deve ser capaz de superar os processos que colaboram para a irregularidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 79).

Processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 151).

Compreendida a regularização fundiária importa ressaltar seu objetivo que é “legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, o que significa a integração dessas populações ao espaço urbano, aumentando sua qualidade de vida e resgatando sua cidadania” (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 153). É justamente quando há intervenção governamental manifesta sobre o uso e a ocupação do solo que se manifesta de forma mais intensa o poder do Estado.

2.1 ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REURBANIZAÇÃO

A realidade brasileira tem sido constituída mediante parcelamento irregular do solo, originando as chamadas ocupações irregulares. Assim a regularidade está diretamente ligada ao uso do solo. O parcelamento do solo é um instrumento utilizado para promover a organização territorial. É por meio deste instrumento que o município pode exigir uma distribuição adequada dos lotes, equipamentos e vias públicas entre outros aspectos. A inexistência e inadequação do desenho urbano entre outras causas originam várias formas de irregularidades de ocupação. Para melhor compreende-las, porém, faz-se

mister primeiramente uma análise dos aspectos que a tornam regular, para o que utilizamos uma abordagem histórica.

A organização do espaço não é privilégio atual, já existia na época colonial. Naquele período a preocupação urbana voltava-se para as ruas (BARREIROS, 1998, p. 3). No que tange à política fundiária, com a Revolução de 1822, dá-se o fim do sistema de sesmarias e até 1850 houve o predomínio das posses decorrente da desintegração do sistema, surgindo aí as terras devolutas. No ano de 1850 surge a Lei 601 de 18.09.1850 conhecida como Lei de Terras, com a intenção de romper com o antigo sistema colonial, mas sem prejuízo dos direitos adquiridos no período de sesmaria, possibilitando inclusive a aquisição através de compra e venda. “A Lei de Terras lança as bases ao surgimento do que é atualmente denominado mercado imobiliário no Brasil” (MARGARIDO, 1991, p.69). Até então a terra era concebida como sendo propriedade da Coroa. Essa transição representa os primeiros questionamentos da propriedade privada e seus conseqüentes conflitos.

Quando a terra era uma doação real, o rei tinha direito de impor certas condições regulamentando seu uso e sua ocupação e limitando o tamanho do lote e o número de doações recebidas por pessoa. Quando a terra tornou-se uma mercadoria adquirida por indivíduos, as decisões concernentes à sua utilização passaram a ser tomadas por esses mesmos indivíduos. Na primeira fase, a propriedade da terra conferia prestígio social, pois implicava o reconhecimento pela Coroa dos méritos do beneficiário. Na segunda fase, a propriedade da terra representa prestígio social porque implica poder econômico (VIOTTI DA COSTA, 1999, p. 172).

Nesse contexto a Lei de Terras manteve os interesses dos senhores rurais, quanto ao uso e ocupação do solo. Esses efeitos acabam por reforçar ainda mais a estrutura social baseada no estamento. Somente no século XIX, a partir de 1854 face ao Decreto 1318 que regulamentou a Lei 601 de 18.3.1950 passou a ser concedido registro de propriedade tanto àqueles que possuísem título legal (sesmeiros, compradores, herdeiros), como aos que possuísem terras ‘por simples título de posse mansa e pacífica’, regulamentando a aquisição e uso das terras devolutas e a formação de núcleos coloniais (ZMITROWICZ, 2006, p. 3).

A partir da década de 1930, a propriedade passa por uma redefinição quando, então passamos a falar em *função social da propriedade*. A funcionalização da propriedade implica em novo padrão de relacionamento entre a ordem pública e a ordem privada, intermediada pelo sistema jurídico. O conceito de função social da propriedade é incorporada em nosso ordenamento por meio da Constituição de 1934 que diz que fica assegurado a todos os brasileiros a inviolabilidade do direito de propriedade, “que não poderá ser exercida contra o interesse social ou coletivo”. Na constituição de 1937 não se fala em função social da propriedade. Contudo, dois textos legais são editados, com repercussões sobre o conceito de função social da propriedade. Em 10 de dezembro de 1937 é editado o Decreto-Lei 58 que dispõe sobre o loteamento e a venda de terreno para pagamento em prestações.

Fazia-se sentir, ao nível do sistema jurídico, as novas demandas decorrentes da urbanização crescente que se verifica – daí a amplitude e profundidade desse texto legal, que será revogado apenas em 1979, possibilitando o surgimento dos loteamentos clandestinos (MARGARIDO, 1991, p. 99).

O Decreto-Lei 58/37 aplicava-se à zona urbana e rural, desde que se pretenda vender a terra dividindo-a em lotes, para tanto o proprietário estava obrigado a depositar no Cartório de Registro de Imóveis, documentos comprobatórios de propriedade, plano de loteamento, planta do imóvel, exemplar do contrato de compromisso de compra e venda dos lotes, tudo antes de promover as vendas. Ressalte-se ainda que na área urbana o plano de loteamento deveria ser aprovado pela Prefeitura Municipal.

A Súmula 167 do Supremo Tribunal Federal, porém, firma o entendimento de que não se aplica o regime do Decreto-Lei 58/37, “ao compromisso de compra e venda não inscrito no registro de imóveis, salvo, se o compromitente vendedor se obrigou a efetuar o registro”, estabelecendo ainda a Súmula 413 que “o compromisso de compra e venda de imóveis, ainda que não loteados, dá direito à execução compulsória, quando reunidos os requisitos legais”; em face desses e de outros entendimentos jurisprudenciais, estavam criadas as condições ao surgimento dos loteamentos clandestinos (MARGARIDO, 1991, p. 100).

A ideologia do planejamento – o urbanístico - no Brasil, começa assim a partir da década de 30. No período Vargas há predomínio de formas embrionárias caracterizadas pela criação de empresas estatais. Já o período

entre 1945-1964, o planejamento é descentralizado, passando a centralizado no período de tutela militar. Nesse período o planejamento não atendia demandas imediatas, e a Constituição de 1967 possibilitava a criação de Regiões Metropolitanas, com reflexos no planejamento urbano. É a época em que surgem em âmbito municipal os planos diretores (MARGARIDO, 1991, p. 107).

O aumento da população ocorria concomitantemente com o aumento da demanda habitacional, acarretando a expansão da área urbana, e obrigando o Município a criar mecanismos burocráticos-administrativos cada vez mais complexos, que possibilitassem o cumprimento pelos particulares do Decreto-Lei 58/37 – tornando, com isso, mais dificultosa a aprovação dos loteamentos (MARGARIDO, 1991, p. 114).

A sociedade acaba articulando-se como auto-defesa em oposição ao aparato técnico-burocrático, na tentativa de buscar uma revisão do Decreto-Lei 58/37. Tal mobilização acaba resultando na Lei 6766 de 1979, que vigora até os dias atuais.

A Lei 6766/79 é uma legislação específica para regular o parcelamento do solo. Antes dela vigorava o Decreto-lei 58/37 que não continha nenhum dispositivo de caráter urbanístico, principalmente que pudessem ser aplicadas em áreas urbanas expandidas. A Lei 6766/79 incorpora esses princípios urbanísticos, tornando-se inovadora. A partir de então o poder executivo municipal passou a ter a possibilidade de conduzir efetivamente o processo de organização espacial de seu território, pois, ao invés de apenas receber planos já elaborados, o município passou a ter a possibilidade de, segundo seus critérios, interferir nos projetos, adequando-os às particularidades locais.

Quando se fala em urbanização de uma cidade, o parcelamento do solo é o instituto pelo qual é realizada uma das suas mais importantes etapas. Isso porque nessa etapa é definido o desenho urbano de um modo geral. Um parcelamento do solo de forma adequada permite um crescimento harmônico da cidade.

Sobre a conceituação ou definição mais apropriada para o parcelamento do solo, a doutrina tece algumas considerações. Em ATHAYDES (1984) encontramos a observação de que o parcelamento do solo deve ser

considerado sob dois aspectos: o físico, que nada mais é do que a divisão geodésica de um terreno, e o jurídico, de que resulta a divisão da propriedade, com a conseqüente formação e novos direitos autônomos de domínio sobre cada unidade em que a área for dividida. Pode-se assim conceituar o parcelamento como a divisão geodésica jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades.

Para Couto (apud Barreiros, 1998) o parcelamento é a divisão jurídica da propriedade. Divisão de grandeza territorial em número de grandezas territoriais menores (os lotes), regida e protegida pelo direito. Para o autor somente a criação do título de propriedade possibilitou o conseqüente parcelamento do solo. Isso porque a propriedade tinha em seu conceito um forte contorno individualista, fruto ainda das normas napoleônicas. Embora o contexto social, jurídico e político do país, seja diverso daquela compreensão, não raras vezes são essas concepções que embasam a noção de propriedade em diversas decisões judiciais proferidas por todo o país bem como em diversas ações do próprio cidadão.

De acordo com o art. 2º da Lei 6766/79 o parcelamento do solo será realizado por meio de loteamento ou desmembramento.

Loteamento é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com a abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Desmembramento seria a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, sem qualquer tipo de modificação (JORGE, 2006, p. 103).

Já o autor José Afonso da Silva, elenca mais especificamente as formas de desmembramento do solo:

Arruamento é a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadras entre elas. Loteamento é a divisão das quadras em lotes com frente para logradouro público. Desmembramento é a divisão de uma quadra em lotes com o aproveitamento das vias públicas existentes (2000, p. 317).

A Lei 6766/79 não trazia no conceito de propriedade, as características inerentes da função social, nem de condomínio, nem de parcela ideal. As

inovações relevavam na essência porque tratava-se pela primeira vez de regular o parcelamento do solo. Contudo, em que pese as inovações trazidas pela Lei 6766/79, alguns autores apontam as inconveniências da lei e que por suas relevâncias não podem ser desconsideradas. MARICATO (1995) aponta que a lei trouxe uma certa restrição na oferta de moradia para a população trabalhadora. Isso porque muito embora a lei federal apresentasse riquezas multidisciplinares em suas inovações, nem sempre conseguiu atender o interesse local que particulariza cada município.

Além dessas circunstâncias individuais, representadas pelos interesses locais, cumpre acrescentar ainda as dificuldades financeiras de muitos municípios brasileiros, em razão do sistema federativo, que dificultam a criação e execução de projetos urbanísticos, em que pese a contribuição de alguns órgãos governamentais responsáveis pelo controle do uso e ocupação do solo, em caso de interesse comum, como é o caso da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba), gerando o exercício de parcelamento do solo por parte das iniciativas de particulares. SILVA (apud BARREIROS, 1998, p. 15) afirma que “o parcelamento do solo para fins urbanos é uma atividade urbanística que tem sido exercida, tradicionalmente, entre nós, por iniciativa de particulares. Estes, assim em nome próprio, no próprio interesse e as próprias custas e riscos, estarão contudo, exercendo uma atividade que, fundamentalmente, pertence ao poder público municipal, qual seja de oferecer condições de habitabilidade à população urbana”.

Essas situações levantadas devem-se ao fato de que uma rápida análise sobre a Lei 6766/79 mostra que ela tem o condão principal de regular as relações comerciais que se estabelecem entre loteadores e compradores. Além disso está a imposição dos principais requisitos urbanísticos, sendo os principais deles: a) área mínima de lote igual ou maior do que 125m² e frente mínima de 5,00 metros, exceto nos casos de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos competentes; b) reserva obrigatória de faixa não edificante de 15 metros de cada lado ao longo das águas correntes, dormentes, dutos, rodovias e ferrovias; c) proporcionalidade entre a densidade de ocupação prevista para a gleba e as áreas de circulação, equipamentos

urbanos e comunitários e espaços livres de uso público; d) percentagem de áreas públicas não inferior a 35% do total da área da gleba loteada; e) proibição do parcelamento em terrenos com declividade superior a 30%, exceto se atendidas exigências específicas das autoridades competentes. Esses requisitos podem ser ou agravados por nova lei, como é o caso do Código Florestal que requer uma faixa não edificante de 30 metros ao longo das águas correntes, ou podem ser atenuados, como quando apresenta-se solução técnica em terrenos com declividade superior a 30%. A indicação portanto, não pretende ser taxativa e exaustiva, mas indicar algumas dificuldades encontradas na aplicação da Lei, se a mesma não for coadunada com as realidades locais.

Observe-se contudo que a Lei 6766/79 não apresenta distinção para parcelamentos voltados para o segmento social, tampouco quanto a diferenciações regionais. Esses aspectos proporcionaram que as ocupações irregulares ocorressem, e sem o controle efetivo da administração pública, gerassem uma situação caótica na maior parte das grandes cidades brasileiras. A regularização não é facilitada pela Lei 6766/79, que exige, para fins de registro, a apresentação de doze certidões diferentes, além do projeto completo do loteamento aprovado.

Com a alteração da Lei 6.766/79, pela Lei nº 9.785/99 os municípios podem exigir, por lei, o percentual que entenderem adequados, para as áreas públicas, bem como determinar as áreas mínimas e máximas dos lotes, os coeficientes máximos de aproveitamento, definindo os usos permitidos. Isso ocorre porque com advento da Constituição de 1988 os municípios ganharam muito mais autonomia em termos legislativos, para adequar a lei a sua realidade. E principalmente porque devem se adequar à política urbana preconizada pela Constituição de modo que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam cumpridas.

Um dos objetivos da alteração é de alterar os requisitos e critérios urbanísticos para a implantação de loteamentos urbanos. São diversas as alterações efetuadas na Lei 6.766/79 que resultam na flexibilização do parcelamento do solo urbano, como impacto negativo nas cidades tais como:

1. Eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas;
2. A redução da

infra-estrutura básica exigida para loteamentos Populares; 3. Aumento do Prazo para as Diretrizes e Execução de Obras; 4. Eliminação de Sanções por implantação de loteamento irregular ou clandestino considerado de interesse público.

Como os Municípios tem a atribuição constitucional de promover a política urbana, aumenta mais ainda a sua responsabilidade diante dessas normas sobre o solo urbano. Os conceitos de loteamento e desmembramento se mantiveram, sendo acrescentados dos conceitos de lote, infra-estrutura básica e padrões específicos admitidos nas zonas de interesse social a serem definidas pelos Planos Diretores. Por isso em que pesem as inovações trazidas pela lei 9785/99, as normas para regularização permaneceram praticamente inalteradas. Rolnik (1997, p. 15) aponta ainda que a lei por um lado “funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável”. De outro lado modula apenas uma parte do espaço, já que ele não é estático e fruto de relações estabelecidas com a própria cidade, de modo que “ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”.

Era preciso compreender que a ocupação ilegal do solo era (e ainda permanece sendo) resultante de processos complexos, onde a visão interdisciplinar seria o amparo para a construção de uma sociedade mais igualitária. Era preciso modificar a legislação, fornecer instrumentos que permitissem essa visão.

2.2 ESTATUTO DA CIDADE COMO MARCO DEFINIDOR

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) é a Lei Complementar que regula o artigo 182 da Constituição Brasileira de 1988:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais *fixadas em lei*, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; (grifo nosso)

A combinação do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e a Lei Complementar formam o conjunto de diretrizes e princípios para a política urbana do país, objetivando a garantia do direito à cidade, da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

Tratando-se de questões fundiárias, vinculadas diretamente ao direito à cidade cuja fonte remonta ao princípio da função social da cidade e da propriedade; tratando-se inclusive da importância das referências legais anteriormente citadas, e tendo em vista que a Lei Complementar (Estatuto da Cidade) trata de forma mais abrangente a política urbana do país, estabeleceu-se como marco definidor da pesquisa a data da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que institui a lei federal de desenvolvimento urbano-LDU.

Aprovado após doze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de instrumentos que, na prática, buscam materializar o "direito à cidade" definido na própria lei como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (art. 2º, I). Ainda que mecanismos legais – isoladamente – não sejam capazes de transformar estruturas sociais, o Estatuto da Cidade pode ser especialmente útil para a imensa e interminável tarefa de reduzir a segregação social existente nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade engloba um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana – e uma série de instrumentos que, como a própria definição define, são meios para atingir as finalidades desejadas. São conceitos e diretrizes que se revestem de importância haja vista que sua utilização encontra-se fundamentada no interesse coletivo. Princípios esses como: função social da propriedade, cidades sustentáveis, gestão democrática, planejamento e desenvolvimento das cidades, ordenação e controle do uso do solo e integração urbana e rural.

Entretanto, delega – como não podia deixar de ser – para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 21). O Estatuto da Cidade tem suporte no engajamento da sociedade civil. A noção de gestão democrática disciplinada pelo Estatuto da Cidade é certamente uma condição para a realização de importantes instrumentos de direito urbanístico e de políticas públicas, como o Plano Diretor.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para municípios com população acima de 20.000 habitantes, para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Na concepção do Estatuto da Cidade o Plano Diretor é tido como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. “São princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (ESTATUTO DA CIDADE, 2005, p. 40). É tarefa do Plano Diretor estabelecer normas que possibilitem verificar se a propriedade atende sua função social, que por sua vez este relacionada aos objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade. Por isso pode-se afirmar que são princípios norteadores do Plano Diretor: o princípio da função social da propriedade, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da função social da cidade, o princípio da igualdade e da justiça social e o princípio da participação popular.

É o Plano Diretor que a partir da leitura da realidade local, traça a cartografia das diretrizes que nortearão o município, por meio do macrozoneamento. Este além de definir grandes áreas de ocupação como rural e urbana, define ainda em grandes áreas de interesse de uso, as zonas que se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. Nesse contexto, o Plano Diretor pode delimitar as áreas urbanas que sejam passíveis da aplicação da Usucapião Urbano e da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, como Zonas Especiais de Interesse Social, com o objetivo de atender a diretriz

da política urbana prevista no art. 2º, inciso XIV, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais.

Ainda é o Plano Diretor o instrumento adequado para estabelecer as ZEIS (zonas especiais de interesse social). Normalmente o fazem por meio de leis complementares, mas que fazem parte integrante do Plano Diretor. Elas representam uma solução potencial para a regularização fundiária. Estabelecer as ZEIS significa reconhecer as diversidades existentes na cidade e democratizar o acesso à cidade.

Entendidas como uma categoria do zoneamento da cidade que permite um padrão urbanístico próprio, com tratamentos diferenciados, a partir de um plano específico de urbanização, as ZEIS podem ganhar várias formas, em função do contexto urbano em que são aplicadas, atendendo tanto área de favelas ou loteamentos que demandem urbanização, áreas vazias sujeitas à provisão de moradia de interesse social, ou ainda terrenos ou imóveis subutilizados em áreas com infra-estrutura urbana, geralmente nas áreas centrais (FERREIRA, 2007p. 33).

Entende-se que o termo “gestão democrática” possui profunda implicação, pois enseja a participação dos cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

BUCCI (2003, p. 324) afirma que a plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade (como o direito de preempção, direito de construir, as operações consorciadas, etc), não serão ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas sim, instrumentos de promoção do direito à cidade para todos.

Com o advento do Estatuto da Cidade, estabeleceram-se instrumentos de planejamento urbano e de parcelamento compulsório do solo como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos e a usucapião especial individual ou coletiva. A fim de que o uso adequado desses instrumentos possa contribuir para o término das invasões urbanas e melhor ordenamento do território, entende-se necessário que a ele se aliem políticas específicas de interesse público, desenvolvidas sob perspectiva sistêmica com o envolvimento da comunidade e fulcro na legislação vigente, visando, por exemplo, dentre

outros objetivos a perseguir, a simplificação dos parcelamentos populares, reduzindo-lhes o custo e o preço final do lote, a níveis acessíveis às camadas menos favorecidas da população.

O Estatuto da Cidade aparece como elemento agregador para regularizar as dinâmicas urbanas quanto ao uso do solo. Por isso o pensamento adequado de MARICATO quando diz:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações, são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discricionária da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil.(...) (2000, p. 147).

Na busca de melhor ordenação da cidade, o estabelecimento de diretrizes feito pelo Estatuto da Cidade, torna-o um avanço na busca do aprimoramento da gestão pública. Fortemente voltado para a questão fundiária não poderia deixar de ser o preceito a partir do qual a pesquisa transcorre.

2.3 OCUPAÇÕES IRREGULARES

As formas de ocupação do solo estão condicionadas na cidade à necessidade de realização da construção humana, quer seja por ações de produção, de consumo, habitação ou de sobrevivência. As particularidades que envolvem cada relação do homem nesse ambiente capitalista determinam assim o modo de ocupação de determinado lugar. A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico. Conforme o ponto de vista, a cidade assim poderá ser vista como meio de produção e circulação (escritórios, agências, indústrias, etc) ou meio de consumo (bens e serviços).

A diferenciação dos usos será a manifestação espacial da divisão técnica e social do trabalho, num determinado momento histórico. A forma com que se apresenta é decorrente do grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais da sociedade, das condições em que se dá a produção e do desenvolvimento do processo de humanização do homem (CARLOS, 205, p. 46).

Essas diferenciações geram uma disputa pelos vários segmentos da sociedade, orientados pelo mercado e conduzindo finalmente a escolhas nem sempre adequadas aos parâmetros legais.

2.3.1 Aspectos e dilemas conceituais

Muitas são as dificuldades de se tratar um tema que ora fala em loteamento irregular, ora fala em ocupação irregular, ou loteamento clandestino. Assim é preciso clarear alguns conceitos para melhor compreensão dos temas abordados nesta pesquisa.

Em estudo feito pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) sobre ocupações irregulares existentes no município, foram consideradas como ocupações irregulares todos os assentamentos urbanos efetuados sobre áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, bem como aqueles promovidos pelos legítimos proprietários das áreas sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pela Lei de parcelamento nº 6.766/79 (federal) e nº 2.460/66 (municipal).

A legislação não distingue com precisão as formas ilegais de parcelamento do solo, apresenta apenas seus limites de regularidade. É regular assim o parcelamento urbano que atende a todas as exigências administrativas do Poder Público e, depois de aprovado, é registrado perante o Registro de Imóveis da circunscrição onde se encontra a gleba fracionada. De um modo geral, qualquer parcelamento que não atenda algum desses requisitos é considerado ilegal. Essa ilegalidade pode apresentar-se de duas maneiras: irregular ou clandestino.

Irregulares são os parcelamentos em que os projetos são aprovados pelo Poder Público mas os mesmos não são levados a registro, ou ainda aquele em que as obras não foram executadas ou se foram encontram-se em desacordo com a licença. *Clandestinos* são os parcelamentos em que sequer houve aprovação do Poder municipal, mas que teve sua implementação ocorrida faticamente (JORGE, 2006, p. 109).

Clandestino não é apenas o loteamento feito às ocultas. Tanto é aquele desconhecido oficialmente pelo Poder Público, porque inexistente solicitação de aprovação, quanto o que deriva do indeferimento do respectivo pedido, por não atender as exigências legais. Num e noutro caso, sempre sem a chancela oficial, ele é implantado fisicamente pelo loteador, com a abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes e com a edificação de casas pelos adquirentes (José Carlos de Freitas apud STIFELMAN (2004).

A diferença entre a clandestinidade e a irregularidade, portanto, encontra-se na existência ou não da aprovação do parcelamento do solo; havendo esta, tem-se um parcelamento irregular, inexistindo a mesma, tem-se um parcelamento clandestino. O loteamento e o desmembramento irregular pressupõem, assim, a aprovação do Poder Público competente. Modalidades de parcelamento ilegal são as formas utilizadas pelos interessados na implementação de um loteamento ou de um desmembramento na tentativa de afastar-se a incidência obrigatória da LPSU.

Não se tratando assim de loteamento regular, é modalidade que diz respeito à cidade informal e que requer políticas urbanas adequadas para trazê-la à legalidade, no sentido de promover a inclusão social e territorial.

As cidades informais (caracterizadas pelas áreas onde se localizam as favelas, os loteamentos populares irregulares e clandestinos nas periferias urbanas – em áreas de proteção ambiental, as ocupações coletivas de áreas urbanas, conjuntos habitacionais em condições precárias ou abandonados e habitações coletivas nas regiões centrais da cidade) são situações concretas que evidenciam a necessidade de construir uma política urbana que contém um novo marco legal para as cidades, com o objetivo de promover a integração social e territorial da população que vive nesses assentamentos urbanos (GARCÍAS, 2005, p. 12)

São muitas as formas de irregularidades fundiárias: favelas, invasões, loteamentos clandestinos ou irregulares, que se configuram pelo país. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, freqüentemente espontâneos e informais, já que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente (COSTA, 2002, p. 14). Dentre as várias modalidades selecionamos aquelas que estão mais diretamente relacionadas com a pesquisa.

Invasões e favelas são áreas ocupadas espontaneamente ou de forma organizada por pessoas de baixa renda, nas quais — diferentemente dos loteamentos e dos conjuntos habitacionais — não se estabelece nenhuma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas privadas ou públicas. Uma das principais características destas ocupações é a insegurança jurídica dos ocupantes em razão da possibilidade de conflito fundiário, e a ameaça concreta de expulsão com base em ações judiciais de reintegração de posse. Outra característica desta ocupação é a existência de um parcelamento, uso e ocupação do solo informal que não se enquadra nas normas das legislações de uso e ocupação do solo nem nas da legislação ambiental. Embora apresentadas a invasão como forma de irregularidade fundiária, ocorre que a carga sociológica-política contida nesta pesquisa não corresponde ao termo técnico de invasão, sendo mais adequada a utilização do termo ocupação. Ao termo invasão geralmente é atribuído um sentido de algo contrário à legalidade, normalmente relacionada à força, ou contrariamente à posse mansa e pacífica, protegida pelo direito pátrio. De outro lado o termo ocupação, embora esteja vinculado à ilegalidade, possui um sentido mais brando, considerando-se que admite-se a posse de coisa ainda não apropriada. Mais do que isso atribui um valor de trabalho, de conquista, de busca de efetivação mesmo de direito à cidade, de uma melhor qualidade de vida. Deste modo, embora atribuída expressão de invasão, nesta pesquisa sua

conotação está mais direcionada à idéia de ocupação, sendo esta também uma forma de irregularidade fundiária.

Outra forma bastante incidente de irregularidade é quando cada proprietário recebe uma fração ideal da área, sem que ela seja oficialmente urbanizada. Essa forma de irregularidade leva a uma forma de expansão não planejada. Entretanto, sua existência exigirá ao longo dos anos a prestação de serviços públicos (transporte público, coleta de lixo), a execução de obras (redes de esgoto, captação de água, iluminação pública e domiciliar, escoamento de águas pluviais) e a implantação de equipamentos sociais e comunitários (escolas, creches), com custos geralmente suportados pelo Poder Público municipal. Criados como condomínios, no mais das vezes são implantados, de fato, como loteamentos, mediante abertura de ruas e demarcação das “frações ideais” –verdadeiros terrenos cercados e destacados do todo, como unidades independentes entre si.

Dentre outros transtornos causados pela ocupação irregular do solo urbano, destacam-se os seguintes: desarticulação do sistema viário, dificultando o acesso de ônibus, ambulâncias, viaturas policiais e caminhões de coleta de lixo; formação de bairros sujeitos a erosão e alagamentos, assoreamento dos rios, lagos e mares; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos de saúde, educação, lazer e segurança; comprometimento dos mananciais de abastecimento de água e do lençol freático; ligações clandestinas de energia elétrica, resultando em riscos de acidentes e incêndios; expansão horizontal excessiva da malha urbana, ocasionando elevados ônus para o orçamento público.

A ocupação irregular do solo está na origem, portanto, dos principais problemas urbanos, em áreas tão variadas quanto segurança, saúde, transportes, meio ambiente, defesa civil e provisão de serviços públicos.

2.3.2 Entre o fundiário e o imobiliário

São diversas as dificuldades encontradas por aqueles que pretendem regularizar o uso do solo seja por exercerem seu direito à moradia, seja por

estarem preocupados com a construção da cidade. Dentre essas dificuldades é comum a alegação do excesso de exigência legais; falta de mapas cartográficos em Cartórios de Registro; ausência de programas de regularização; falta de levantamento de dados pelos órgãos municipais; normas inadequadas à realidade; ausência de fiscalização pelos órgãos municipais, etc. Na maioria das vezes as alegações têm fundamento e mostram o quanto é preciso repensar a questão fundiária a fim de que ela seja promotora de inclusão social e não o inverso.

As questões fundiárias denominadas de irregulares têm no uso inadequado do solo uma expressão da segregação social que a estrutura da acumulação proporciona. Segregação porque a simples designação de irregularidade, normalmente está afeta à periferia da cidade. Lugares desprovidos na maioria das vezes dos serviços básicos essenciais.

Esse entendimento meramente geométrico não representa a verdadeira relação entre o centro e a periferia das cidades. Neste caso, os afastamentos não são quantificáveis apenas pelas distâncias físicas que há entre os dois, mas, sim, revelados pelas condições sociais de vida que evidenciam nítida desigualdade entre os moradores dessas partes da cidade (ULTRAMARI; MOURA, 1994, p.37).

Num mundo globalizado, o espaço torna-se um capital comum a toda humanidade. O seu uso, porém fica condicionado àqueles que dispõem de um capital particular, reforçando o sentido de propriedade privada. “Eis porque, com o desenvolvimento as forças produtivas e a extensão da divisão do trabalho, o espaço é manipulado para aprofundar as diferenças de classes” (SANTOS, 2004c, p. 32).

Pode-se assim compreender que a ação de morar torna-se mais claramente uma mercadoria. “Agrava as disparidades tecnológicas e organizacionais entre lugares e acelera o processo de concentração econômica e geográfica” (SANTOS, 2004c, p. 23). A terra passa a ter valor conforme as regras mercadológicas. Tudo que possa conduzir a um aumento no valor do solo afasta a população de baixa renda para áreas mais acessíveis.

Ultramari e Moura (1994, p. 41) apresentam alguns fatores que determinam o valor do imóvel: valor do próprio imóvel (acrescido de suas

variações), as condições dos arredores (se possui asfalto, água, luz, esgoto, linhas de ônibus e fácil acesso ao local de trabalho, comércio ou lazer – entre outros), a situação do imóvel (que gera a chamada renda diferencial). “Essa renda diferencial somada à renda absoluta, que é o valor intrínseco do imóvel, ou seja, do pedaço da terra, forma a renda fundiária urbana” (ULTRAMARI; MOURA, 1994, p. 42). É a lógica do lucro ampliando a segregação.

Terra urbana significa terra servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua (MARICATO, 2001, p. 119).

Ora, os investimentos, infra-estrutura, localização, tudo isso conferem lucros aos proprietários, beneficiando alguns segmentos da cidade. Se o que se constata são ocupações irregulares em demasia é porque há evidência de que a terra urbanizada é elemento essencial na política urbana. É necessário, portanto que ao lado da política de regularização fundiária que é essencialmente curativa, ocorram políticas de caráter preventivo a fim de reverter essas segregações imobiliárias. Esse também é o entendimento do Estatuto da Cidade (2005, p. 154) que acredita que políticas públicas feitas de forma adequadas podem ser instrumento de redução de pobreza social. No mesmo sentido SANTOS (2004b, p.259) destaca que as desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vastas, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação. Concordamos com Sposati (2001, p. 19) quando afirma que “pedaço só o é por ser parte”, de modo que a irregularidade só existe à medida que a lei determina as porções regulares e as irregulares. É preciso entender que essas porções são integrantes de um todo, a cidade, e por isso requer instrumentos que a tratem como um espaço vivo, que se relaciona constantemente com outros espaços.

CAPÍTULO 3 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A dificuldade de conceituar políticas públicas de forma uniforme deve-se à diversidade das dimensões que o termo suporta na sua análise. Afinal, o fenômeno político está relacionado às mais diversas disciplinas, como história, filosofia, teoria geral do Estado, sociologia política entre outras. Se o objetivo principal de uma sociedade é o bem-estar do homem, em perfeita harmonia com seu meio, qualificativos como políticas sociais também aparecem como definições a serem consideradas.

Para BUCCI (2002, p. 241-251) política pública é uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa e citando algumas compreensões sobre políticas públicas, destaca que para Pierre Muller e Yves Surel, uma política pública é um construto social e um construto de pesquisa, caracterizado principalmente pelas contradições. Mas acaba definindo como sendo políticas públicas programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

KLIJN (2000, p. 140) salienta que as políticas públicas ocorrem entre a tensão da dependência e a diversidade de interesses; o pluralismo, cuja concepção é a de quem governa são os partidos políticos, organizações de galvanização de interesses e canalização de participação, marcando como unidade básica dessa linha os grupos de interesses; o marxismo, que apresentou a idéia de que o espaço também é construído socialmente, dessacralizando-o e destacando os interesses do capital, representando que as políticas assim buscariam viabilizar o capitalismo; e neoinstitucionalismo, cuja dimensão enquadra a política por suas instituições no sentido de conjunto de regras que organizam o jogo do poder em um dado sistema político (MARQUES, 2003, p. 31- 41).

É bastante útil a setorialização das políticas, mas necessária a compreensão de que elas não são estanques. Para tanto KAUCHAKJE (2007a) apresenta as políticas conforme as seguintes temáticas: políticas ambientais, políticas culturais, políticas econômicas, políticas sociais, políticas de defesa de direitos específicos, políticas de infra-estrutura e políticas de uso e ocupação do solo.

Referindo-se a ações governamentais Figueiredo (1997, p. 97) explica que política social é usualmente definida como o conjunto de atividades ou programas governamentais destinados a remediar falhas do *laissez-faire*. Manuel Castells (2000, p.374) define de fato a “política urbana” pela combinação de “dois campos analíticos indissolavelmente ligados na realidade social: a planificação urbana sob diferentes formas e os movimentos sociais urbanos”.

Consideradas como formas de ações governamentais as políticas públicas de uso e ocupação do solo no Brasil têm se revelado instrumentos para o exercício arbitrário do poder à medida que no modelo brasileiro de urbanismo, a aplicação da lei torna-se arbitrária, sendo definida pelo mercado e pela localização. Por exemplo, em áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado, tais como áreas de proteção ambiental e beira de córregos, o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade (MARICATO, 2000, p. 150 - 163).

Segundo Novy (2002, p.70) a regulação estabiliza as relações sociais em um espaço de poder, como um termostato, no entanto há doutrinadores que questionam até que ponto o arcabouço jurídico-institucional dos diferentes países permite aos governos locais o exercício das funções de mediação e competitividade no desenvolvimento local (COMPANS, 2005, p. 142). Este autor ainda defende que, através do Estado e da sociedade civil, sejam estabelecidas “regras para um território e conduz a padrões de ação territorialmente consolidados”.

Compreendendo-se essas dificuldades como fruto das diversidades e complexidades que norteiam as pessoas e suas relações, seria necessário considerar o território na elaboração dessas políticas.

Neste sentido, assumir a dimensão cultural das políticas públicas significa, por sua vez, considerar o território onde as pessoas vivem e se relacionam. O foco setorial das políticas públicas leva à análise de seu alcance e resultados por segmentos da população generalizados em números, médias e percentuais. Assim, expressam-se em números, médias e percentuais do analfabetismo, mortalidade, envelhecimento, doenças, entre outros tantos índices e indicadores (KOGA, 2003, p. 30).

Entretanto, a produção e disseminação de dados territoriais desagregados, revelam um lado “equivocado” de sua utilização no planejamento e direcionamento de intervenções políticas, a focalização de políticas públicas em detrimento de políticas voltadas para a universalização dos direitos sociais (KOGA, 2001; COSTA, 2002). As políticas públicas devem responder às demandas que emergem da sociedade, buscando concretizar direitos sociais garantidos por lei, bem como redistribuir bens e serviços garantindo acesso universalizado aos mesmos.

O crescimento das metrópoles e as novas formas de urbanização acentuam as disfunções resultantes da evolução urbana não controlada. A lei do mercado não consegue regular as contradições resultantes da ação dos diversos atores com interesses diferenciados. (ROCHEFORT, 2002, p. 10)

O debate sobre políticas públicas torna-se gradativamente importante, mas sua ausência/presença nem sempre representam uma modificação no processo de inclusão social.

3.2 MODALIDADES DE GESTÃO

Ao procurar retratar as modalidades¹⁴ de gestão de políticas públicas é inevitável que suas configurações e características estejam vinculadas às características do Estado. É justamente a busca das características brasileiras que nos fazem delimitar as modalidades de gestão, a fim de identificar a atuação do Estado no tocante à regularização fundiária. Nessa linha de pensamento KAUCHAKJE (2007a) apresenta as seguintes modalidades:

¹⁴ O tipo ideal é uma construção abstrata a partir dos elementos e características essenciais do fenômeno social pesquisado. Não retrata a realidade mas traz as principais características dos fenômenos sociais que constrói (WEBER, 1999).

Gestão Patrimonial (relacionada com a formação sócio-histórica brasileira, caracteriza-se essencialmente pela centralidade no Estado fulcrado a concessão de privilégios e na utilização privada dos recursos públicos); Gestão Tecno-Burocrática (imprime tecnicidade à gestão dando-lhe um caráter de impessoalidade, e sob esse manto afasta a participação política nos processos decisórios. Predominou no Brasil no período da ditadura militar); Gestão Gerencial (surgida pós 1980 pelas práticas e ideologia neoliberais. Introduce na gestão pública princípios de gestão empresarial de modo inovador como a prestação de contas e transparência da administração. Neste período são valorizadas as parcerias entre Estado e sociedade civil); Gestão Democrático-Participativa (oriunda dos movimentos sociais, especialmente dos anos 1970 e 1980 tem suas bases assentadas na Constituição de 1988. Seu foco centra-se no acesso da população aos serviços e aos recursos socioeconômicos e culturais. Tal gestão prioriza a ênfase na ação local; descentralização político-administrativa; interface e intersectorialidade de políticas e programas setoriais e articulação entre esferas do governo e estabelecimento de trabalho articulado em rede); Gestão em Rede (na atualidade aborda as políticas de forma interfacetada e busca a articulação dos atores sociais do Estado e da sociedade civil, podendo estabelecer combinações do modelo gerencial com o democrático-participativo).

Importa ressaltar, porém, que a divisão apresentada deve à preponderância de uma ou outra modalidade para aquele período, e não sua exclusividade.

3.2.1 Gestão Patrimonial

No período compreendido entre o Renascimento e a Revolução Francesa se deu a estruturação dos Estados nacionais centralizados, por meio do absolutismo. Esse período cujo epicentro foi o Continente Europeu, é pontuado por múltiplas guerras e acordos de paz. A centralização dá-se em termos burocrático-administrativo, possibilitando a dominação estatal através do território e da nação (MARGARIDO, 1991, p. 56).

É consenso entre os doutrinadores que o absolutismo e a centralização estatal deram-se em Portugal e Espanha antes do que nos demais países europeus. Fatores como a expulsão dos mouros da Península Ibérica, permitem a Faoro fazer a seguinte constatação. “No topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra em campanha, conduz um povo guerreiros, obedientes a uma missão e em busca de um destino” (2001, p. 18). A prevalência do Estado era, portanto, fundamental para a sociedade organizar-se. Essa prevalência ocorre através de mecanismos burocrático-administrativos garantido pela força das armas.

“Um fato quantitativo, o rei como o maior proprietário, ditará, em consonância com a chefia da guerra, a índole qualitativa, ainda mal colorida; da transformação do domínio na soberania – do *dominare* ao *regnare*” (FAORO, 2001, p.19). Além do caráter político, o direito é outro marco que determina o pensamento deste período. Em decorrência do poder absoluto o sistema de regras jurídicas é instrumentalizado pelo governo de forma igualmente absoluta. Faoro (2001, p. 27) mesmo explica que o “racionalismo formal do direito, servirá para disciplinar a ação política, encaminhada ao constante rumo da ordem social, sob o comando e o magistério da Coroa”. E sob esses fundamentos formou-se o Estado patrimonial, complementados na seqüência pela realidade econômica.

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua (FAORO, 2001, p.38).

É por meio da revolução de Avis que se consolida a monarquia portuguesa, e então de senhor virtual do território eleva-se o Estado, em nome do rei, em agente econômico extremamente ativo. Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas (FAORO, 2001, p.60). Deste momento em diante é possível afirmar que a forma de domínio estatal deu-se ‘de cima para baixo’, acreditando com isso a garantia de uma arrancada ultramarina. O ataque a Ceuta, cujo objetivo era apropriar-se do centro de comércio do Mediterrâneo, tornou-se, por fim um sistema. As novas conquistas fizeram com que o Estado

se inchasse de servidores, principalmente no reino “com a multidão de pensionistas e dependentes, fidalgos e funcionários, todos sôfregos de ordenados, tenças, e favores – o rei paga tudo, abusos e roubos, infortúnios comerciais e contratos fraudados” (FAORO, 2001, p.75). Essa situação trouxe uma nova realidade, a da codificação expressa, além do predomínio incontestável e absoluto do soberano, a centralização política e administrativa. O município desaparece.

O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. A minoria exerce o governo em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica e moralmente. (FAORO, 2001, 108)

É justamente na expansão ultramarina comercial que se entrelaça o descobrimento do Brasil. No entanto um país desprovido das riquezas encontradas na Índia, transforma-se ante a rala população indígena, numa idéia de colonização. Converte-se assim em esperanças para os setores da sociedade não acomodados. A América transforma-se no reino da aventura. “O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas a riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho” (HOLANDA, 1978, p. 18). Quando a Europa impõe à América suas trocas, seu estilo comercial, seu sistema de exploração, o encantamento se retrai, e o duro dia-a-dia, amargo e sem perspectivas, falará sua linguagem. A colonização assim como obra do Estado, torna as capitanias apenas uma representação da delegação pública dos poderes, sem exclusão da realeza, consolidando de vez as bases comerciais.

Surge no Brasil assim, o Estado que prevalece sobre a sociedade e tradição patrimonialista. Isso porque no período colonial a idéia de exploração era a predominante, justificando a idéia de que no início fomos um povo de latifundiários, num período de esplendor e glória da grande propriedade territorial (MARGARIDO, 1991, p.59), indicando as origens seculares do absolutismo estatal.

O patrimonialismo encontra suas bases, porque está vinculado a um tipo de dominação, por sua vez a um tipo de poder. Weber definiu o poder como “a

probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1984, p. 33). Isso ocorre segundo Weber de tal modo que a vontade do governante influencia que, em grau socialmente relevante, é como se o governado fosse detentor dessa vontade. Neste sentido a legitimação do poder se justificaria por meio de três tipos puros de dominação:

- De caráter racional onde as pessoas que exercem o poder são indicadas ou eleitas através de processos legalmente sancionados.
- De caráter tradicional onde as pessoas que exercem o poder de comando são geralmente senhores que gozam de autoridade pessoal em virtude de seu status herdado, estando suas ordens de acordo com o costume. O aparelhamento para este sistema compõe-se de partidários pessoais – funcionários da casa, parentes, favoritos pessoais – em um regime tipicamente patrimonial oriundo do patriarcalismo – tipo primário de dominação tradicional.
- De caráter carismático onde o poder de comando é exercido por um líder, que possua carisma em virtude de poderes mágicos, revelações, heroísmo ou outros dons extraordinários (WEBER, 1984, p.141).

A evidência dos poderes senhoriais advindos pela tradição portuguesa e tão intenso no processo de colonização brasileira, e a forte influência pessoal na formação do quadro administrativo permite-nos concordar com Campante (2003, p. 156) em que o patrimonialismo, portanto, explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário do príncipe e legitimado pela tradição.

A sociedade colonial regula-se nesse período (compreendido desde o descobrimento do Brasil até a constituição do Estado brasileiro) pelo Estamento – uma minoria que comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos urbanos. O estabelecimento do Governo Geral desponta como a face mais visível desse processo de submissão da Colônia em relação à Metrópole, e fazendo surgir aqui a idéia de uma nova classe. “Pode-se afirmar, por isso,

que a chegada do Governo Geral assinala o primeiro conflito entre o indivíduo e o Estado em terras brasileiras” (BUENO, 2006, p. 36).

Para cobrar e controlar, vigiar e punir seus súditos, submetendo-os ao cumprimento de uma série de novas obrigações civis, os Estados modernos emergentes se viram na contingência de criar vastos e complexos aparelhos burocráticos – um conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo funcionamento e manutenção do sistema judiciário, do fisco e das focas armadas –, ou seja, o corpo administrativo como um todo (BUENO, 2006, p. 34).

Para Weber (1984, p 199) o termo classe refere-se a qualquer grupo de pessoas (que tem a mesma) possibilidade típica com respeito à provisão de bens, às condições externas de vida e experiências vitais de caráter pessoal, enquanto ditas oportunidades estão determinadas pelo poder de dispor de bens ou habilidades em consideração ao ingresso, dentro de determinada ordem econômica. É a agregação de interesses econômicos, determinados em última instância, pelo mercado, razão pela qual permite a mobilidade dos atores entre as diferentes classes sociais.

Ter ou não ter – obter lucros, possuir bens – situam a classe, positiva ou negativamente qualificada (FAORO, 2001, p.236). Se analisado o período colonial brasileiro sob esse prisma, poderíamos evidenciar a estrutura social sob duas classes: a dos proprietários rurais e a dos escravos e semilivres.

A estrutura estamental ocorre pela rigidez e hierarquia, dificultando essa possível mobilidade. O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado e, socialmente, por seu modus vivendi estilizado e exclusivista, refletindo um grupo social definido por critérios baseado em status social. Sua razão de ser é a desigualdade calcada na diferenciação da honra pessoal, no exclusivismo social e ostentação do consumo. Portanto, uma estrutura totalmente fechada (CAMPANTE, 2003, p. 154). Essa diferenciação rígida e hierárquica entre as classes faz com que a dominação torne-se efetiva por meio de mecanismos burocrático-administrativos.

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. O distanciamento do estado dos

interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade (CAMPANTE, 2003, p. 155). Numa sociedade em que prevalecem os proprietários de um lado e os escravos de outro, parece não ter lugar a idéia de comércio. Contudo, a burguesia alia-se ao Estado que a regula burocraticamente, pela sua relevância na exploração da colônia. Esse tipo de situação, porém, que privilegiava a classe lucrativa e a classe proprietária cria um vácuo que não permite na formação da colônia de um tipo único de sociedade. Deste modo o regime colonial transforma-se (no Império), mas mantém a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta.

O imperador não dispensa os poderes de dirigir, controlar e governar... a estrutura política funcionaria apoiada nas liberdades dos cidadãos, mas com a reserva da ditadura de cima, ditadura educativa, senhor do estatuto liberal (p. 332). Os anos iniciais do país agora independente sofrem com as dificuldades financeiras. Muito embora o regime seja representativo – o rei está no lugar da nação e em seu nome exerce o poder – mas o governo nada tem de representativo. O sistema político assenta ainda sobre a tradição estamental. Nação, povo, agricultura e comércio obedecem a uma tutela, senhora e detentora da soberania. Procedem todos de um princípio político afetado de raquitismo, de uma idéia geradora e fundamental: a onipotência do Estado, e no Estado a máquina central, e nesta máquina certas e determinadas rodas que imprimem movimento ao grande todo (FAORO, 2001, p. 445).

Nesse período ainda eram os fazendeiros escravocratas e os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendos ou fazendo eleger seus candidatos, para fundar uma estabilidade institucional nesse domínio (HOLANDA, 1978, p. 41).

O segundo reinado também apresentou como característica essencial à centralização, que acabou ruindo quando a política e a administração entraram em colapso. “A exaustão do trabalho servil e o crescente aumento do contingente assalariado puseram em risco a teia comercial armada na corte” (FAORO, 2001, p. 521). O movimento federalista preparou a ideologia republicana, mas não a fez. A presença militar que se mantinha entre o imperador sem herdeiros políticos e o federalismo não amadurecido acabaram sufocando a revolução e fixou no organismo político um rumo permanente. Deu-se o início do que se convencionou chamar República Velha, período que

vai até 1930, mantendo, contudo, as características de uma sociedade estamental.

A partir de então com a chefia militar a estrutura não se modifica, mas a dinâmica do regime acaba por deslocar o eixo decisório para os Estados. Dentro de tal seqüência é que se afirma o coronelismo numa relação com as oligarquias estaduais. “Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o ‘coronel tradicional’, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição” (FAORO, 2001, p.699). O poder político estava assim ligado ao poder econômico e tinha no governo o reflexo de seu patrimônio pessoal, criando com ele um pacto não escrito, por meio de uma espécie de delegação recebida da fonte estadual da República. Vínculo esse que lhe vinha do aliciamento e do preparo das eleições.

Nesse esquema da supremacia estadual e da eleição sancionadora se insere o coronelismo. O comando do sistema caberá ao governador, isto é, ao grupo estadual por ele representado, intermediário dos favores e benefícios da União sobre as comunas. Entre o governador e o coronel a relação é de obediência, autoritariamente garantida pela milícia estadual e pelos instrumentos financeiros e econômicos que partem daquele (FAORO, 2001, p. 708).

A manifestação do coronelismo ocorre assim por “compromisso” e “troca de proveitos”. Sendo que o processo ia do controle aos cargos públicos. Desta forma passiva e calada a base, a mudança virá na superfície, descendo sobre os chefes regionais, o poder estatal reconstruído com outros senhores.

A obra de Faoro (2001) foi considerada como base para a configuração histórica dessa modalidade de gestão. Opta o autor pela forma de “estamento” a que melhor caracteriza a história brasileira. Contudo, como Franco e Carvalho que argumentam de modo diverso, baseados no critério de que as diferenciações não se baseavam na honra, mas no dinheiro. Mas dada a instabilidade da sociedade brasileira, também não podia ser qualificada como uma sociedade de classes.

Franco (1976, p. 83) defende essa idéia a partir do fato de que a submissão ao poder atual molda uma consciência para uma percepção muito parcelada da realidade social e só permite que ela seja apreendida com

significados sempre redutíveis aos atributos de um sujeito dado. Isso faz com que a noção de soberania de Estado como aparelho despersonalizado não exista no período colonial, mas ao invés se confundisse com a pessoa do príncipe. Contudo a autora também reconhece a imprecisão da figura do capitalismo no sistema colonial, o que de fato evidencia-se na seguinte passagem:

A garantia dos municípios a seus deveres, em outras palavras, o princípio que legitimava o exercício efetivo do poder público, assentava-se, antes na autoridade do passado, nos usos e costumes sancionados através de seu próprio reconhecimento contínuo e antigo e através da orientação habitual da conduta para o conformismo (FRANCO, 1976, p.116).

Isso impedia a constituição de uma sociedade de classes porque se assentava na escravidão e excluía os homens livres e pobres deixando-os para fora do mercado das relações de mercado (FRANCO, 1976, p. 219).

Para Carvalho (1981, p.179) as bases de poder na sociedade brasileira eram outras, diversas de Portugal, assentadas numa economia de produtores agrícolas escravistas, que criavam por sua vez a ambigüidade do Estado. Não se tratava, portanto, de um estamento burocrático ou comercial. A escravidão impedia o estamento dos proprietários rurais e o Estado dependia totalmente de escravos. Segundo o autor era no sistema escravista exportador que residia a legitimação do poder de dominação.

Campante (2003, p. 168) afirma que muito embora possam parecer contraditórias as idéias de Carvalho – quando analisa o patrimonialismo, na verdade não o são, representam apenas as dinâmicas do próprio sistema.

Segundo Weber, tensões, ambigüidades e contradições entre o poder central, o poder dos funcionários da administração e o poder de potentados locais relativamente autônomos são característicos da dominação patrimonialista, assim como a resolução de tais tensões mediante soluções de compromisso entre tais focos de poder que envolvem vantagens e garantias recíprocas (apud).

Além dessas ambigüidades o sistema colonial gera outras. Como dominação patrimonial também se pode observar o surgimento de arranjos de poder que desembocam no tipo de dominação delimitada por Weber como racional-legal. Nesse sentido Uricoechea (1978) discorda de Faoro quanto à

época imperial. Para ele, esse período é uma transição ao final consolidada na dominação racional-legal pelo processo de burocratização – modalidade que será vista mais adiante. Já no que se refere ao período colonial reconhece a política patrimonialista.

A estrutura patrimonial se mantinha mais firme nas fileiras intermediárias e periféricas da máquina administrativa, o favor real era notavelmente visível na provisão municipal e local de cargos. O mundo colonial, todavia, estava muito prenhe de imediatez da experiência patriarcal privatizada para poder conceber formas abstratas vivas o bastante para permitir a ordenação objetiva e institucionalizada dessa mesma experiência (URICOECHEA, 1978, p. 37).

E mais adiante afirmava: “Em síntese: nem classe comercial; nem classe industrial, nem corporação urbana. Na amplíssima área de latifúndios agrícolas, só os grandes senhorios rurais existem, fora deles tudo é rudimentar, informe, fragmentário” (URICOECHEA, 1978, p. 44).

Assiste razão a Campante (2003, p. 174) quando afirma que dessa conjunção de fatores o Brasil não possuía uma dinâmica de classes, no sentido de que a debilidade histórica de um povo formado na condição escrava ou de profunda dependência pessoal e submetido a tal grau de exploração impossibilita uma dinâmica de luta de classes. Nesse sentido concordamos com Faoro de que era predominantemente um estamento que instrumentaliza o Estado, consolidado pelas características do patrimonialismo.

Patrimonialismo é um conceito referente ao poder estatal. É preciso haver um Estado para haver patrimonialismo. Antes de 1808, patrimonialista em sentido estrito, era o Estado português; a sociedade brasileira era patriarcal, Estado brasileiro não havia. Após essa data o poder patriarcal certamente decai. O enfraquecimento do patriarcalismo não pressupõe, de forma alguma, que o patrimonialismo terá o mesmo destino, pelo contrário, para Weber, o patrimonialismo, embora análogo ao patriarcalismo, no sentido de que o poder político se legitima na relação pessoal de piedade, representa uma superação deste (CAMPANTE, 2003, p.183).

No que tange à propriedade, vimos que na gestão patrimonial deu-se a hegemonia dos senhores rurais, consubstanciando o conceito de propriedade em sentido absoluto. Vê-se que as características tradicionais do patrimonialismo foram durante a maior parte da história brasileira as que predominaram e a realidade atual ainda guarda seus traços. Somados às

idéias de plena propriedade e direito absoluto foi com a Constituição Brasileira de 1988 que a propriedade assume sua função social. Contudo, para os aspectos pertinentes às questões fundiárias, surge demasiado tarde para um país em que a explosão demográfica, principalmente nos grandes centros, já havia ocorrido.

3.2.2 Gestão Tecno-burocrática

O crescimento da burocracia central, representada por sua estrutura administrativa, durante a década de 1930 foi excessivamente tímido, crescendo somente na década de 1940 em diante.

A década seguinte será testemunha de uma acentuação drástica do princípio burocrático de governo. Não há dúvida que a administração continua sendo ainda excessivamente esquemática e indiferenciada na sua divisão funcional do trabalho. Em questão de anos, no entanto, esse país experimenta um ritmo acelerado de racionalização administrativa que transforma a original tríade ministerial – Interior (Império), Defesa e Fazenda – em uma máquina com doze ramos de governo independentemente orçados (URICOECHEA, 1978, p. 98).

Essa transição para o que se convencionou chamar de período tecno-burocrático se deve ao desenvolvimento. Como resultado da Revolução industrial o capital assume o lugar de fator estratégico de produção. A relativa abundância do capital nos países desenvolvidos é a razão básica do porquê o capital foi perdendo suas características e conseqüentemente seu poder e prestígio. No entanto, o declínio de sua importância é relativo, fazendo surgir outro fator estratégico de produção e resultante num dos mais significantes fenômenos do século XX. Este fator é o conhecimento técnico-organizacional (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 93). O desenvolvimento na forma de produzir monopoliticamente e o seu nível de exploração possibilitou incremento considerável no processo de acumulação. Do lado oposto permitiu a emergência da classe operária, no sentido de forte oposição em virtude de uma nova realidade econômica, política e ideológica no Brasil, expressa nas relações imperiais. Essas relações ocorrem no processo de transferência de tecnologia.

A busca de tecnologia produzida no exterior tornou-se desenfreada, ocasionando, mesmo por parte da empresa nacional, aquisição descontrolada de licenças, marcas, patentes, além de maquinário, configurando inúmeros casos de 'caixas pretas' ou 'pacotes tecnológicos'. Trata-se, em suma, de que a tecnologia não pode ser pensada 'como fator ou variável independente'. Essa compreensão da tecnologia como variável independente é justamente a do pensamento dominante, expresso pelos tecnocratas, em que 'não se vai inventar a roda todos os dias' se há uma fonte tecnológica nos países avançados a que sempre podemos recorrer (COVRE, 1983,p.21).

Esse processo marcaria a superação do campo pela cidade, com a indústria substituindo progressivamente o setor cafeeiro.

A necessidade de adaptação da burguesia à nova realidade oriunda dessa industrialização intensa, pela metropolização dos grandes centros humanos e pela eclosão do capitalismo monopolista ocorreu por meio de um aumento considerável de conflitos e antagonismos sociais, que enfraqueciam o poder burguês. "Foi a própria expansão interna da economia capitalista e do regime de classes que suscitou pressões políticas suficientemente fortes para despertar e fomentar a solidariedade de classes burguesas" (FERNANDES, 1987, p 323).

A simples autonomização institucional das funções básicas do Estado e a mera ameaça de que isso iria acarretar uma verdadeira nacionalização de suas estruturas administrativas ou políticas e servir de fundamento a um processo de centralização independente do poder, apareciam como uma clara e temível "revolução dentro da ordem" antiburguesa (FERNANDES, 1987, p.325). Contudo a unificação do poder das classes burguesas não atingiram níveis suficientemente altos e profundos a ponto de mudarem seus interesses quanto às outras classes.

As classes burguesas continuam presas dentro de seus casulos, isoladas dentro da realidade política de uma sociedade de classes. Depois de tudo e apesar de tudo, elas se alienam das demais classes, da Nação e da "revolução brasileira" pelo mesmo particularismo de classe cego o qual as leva a perceber as classes operárias e as classes destituídas em função de uma alternativa estreita: ou meros tutelados, ou inimigos irreconciliáveis (FERNANDES, 1987, p.354).

É possível compreender o processo político desse período até o fim dos anos 1950 como aquele que abrange três lutas ideológicas fundamentais: industrialismo X agriculturalismo; nacionalismo X cosmopolitismo; e intervencionismo desenvolvimentista X liberalismo. Os primeiros representando os novos grupos sociais que surgiam, com grande ênfase porém na classe emergente dos empresários industriais, tendo em vista o processo de industrialização. De outro lado encontravam-se as forças que dominavam o Brasil desde sua Independência (BRESSER-PEREIRA, 1968). Contudo, conforme explana o autor com as eleições presidenciais de 55 fatos novos acabam por provocar modificações estruturais significativas na política brasileira: a consolidação do desenvolvimento industrial; a crise de superprodução do café; a aprovação da Lei de Tarifas que protegeria a indústria nacional contra produtos estrangeiros; a instrução 113 da SUMOC que levaria à um grande número de associações entre empresas; o aumento do poder do sindicalismo e a crescente participação popular no processo político (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 119). Porém, as linhas históricas de tal situação não se mantiveram por muito tempo:

Uma série de fatores, porém, entre os quais se destacam essas transformações estruturais, e particularmente a recente autonomização das esquerdas, de um lado, e a união das direitas, do outro, provoca um movimento de radicalização política. Esse movimento, que beneficiaria politicamente os líderes mais radicais, tanto da direita quanto da esquerda encontra um instrumento extremamente útil no alarmismo, desencadeando-se assim, em forma de círculo vicioso. Com a radicalização, suprimia-se o diálogo, aumentava-se a insegurança política, o desenvolvimento social tendia a estancar-se e o econômico a reduzir seu ritmo. O resultado final desse processo foi a tomada do poder pelos militares com amplo apoio da direita, na Revolução de 64 (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 127).

O Estado, no momento em que exerce o papel de acionador da acumulação, tem outro papel a desempenhar – o de controle social. Diante da baixa qualidade de vida dos operários e sua insurgência, o controle ocorre pela repressão. A vertente mais lógica desse processo é a ascensão do Estado burocrático-militar com a consciência da dependência estrutural.

A ascensão em 1964, do Estado burocrático-militar, Estado autoritário brasileiro, está vinculada, a um processo que se inicia na década de 1930.

Nesse momento, a classe dominante rearticula seus compromissos com a Sociedade Civil, cria determinados privilégios para as chamadas classes médias, aciona o processo de exclusão das massas para financiar o sócio menor: o capital local, etc (COVRE, 1983, p. 26). Nesse campo as relações entre o Estado e os grupos privados era intensa mas também antagônica. A essência desse processo mantinha-se por um certo dualismo que se manifestava, de um lado no governo centralizado e no outro um grupo agrário poderoso (URICOECHEA, 1978, p.109). Contudo o grau de centralização do governo não lhe permitia efetivamente permanecer sem fazer acordos com grupos privados.

Organiza-se desta forma o sistema político em termos de uma série crescente de pactos cada vez de maior envergadura. A patronagem partidária progressivamente, se transforma em um mecanismo importante para preencher os postos de burocratas (URICOECHEA, 1978, p. 115).

Para Ianni (1971, p. 181) a grande transformação viria com o governo Juscelino Kubitschek e o Programa de Metas. O planejamento era aceito sem ressalvas e o Estado pôde aprofundar sua ação econômica, avançando no sentido da industrialização pesada e do capital social básico, e consolidando a posição socioeconômica da tecnocracia estatal, com a excessiva centralização da ação estatal no poder executivo.

A contribuição de Draibe (1985) nos alerta para o fato de que o modo de buscar a solução dos conflitos intra-burgueses e a nova realidade de inclusão/exclusão do proletariado atribui um caráter peculiar ao Estado brasileiro, por não romper totalmente com as formas pretéritas de dominação.

Dada a correlação de forças da época, nenhuma classe poderia fazer valer seus interesses por meio da intermediação do Estado. O bloco histórico se formaria a partir de compromissos políticos imediatos, sem qualquer fundamento econômico de classe. Resulta então que o Estado adquiriu uma autonomia relativa frente às classes sociais, o que o permitiu assumir a direção da industrialização. A própria fragilidade das alianças políticas e coalizões limitaria esta autonomia do Estado, e exigiria a existência de um sentido social na ação estatal. Isso confere um poder à tecnocracia, ainda que esta não consiga centralizar e unificar a política econômica, impondo uma ordenação política dos diversos interesses impregnados na máquina estatal (MILAN, 2002, p. 43).

Todo esse contexto de reformulação da ideologia hegemônica da sociedade burguesa que traz a idéia da neutralidade científica como pedra angular do desenvolvimento da civilização. Esta opção científica significa uma opção diante do conflito fundamental do capitalismo. A ideologia adotada para manter essa nova realidade tem como base o caráter apolítico da técnica – e que se fulcra na ideologia pós-liberal –, de um saber científico que, portanto, se pressupõe para serviço de todos, do atendimento do bem-estar dos cidadãos, de seus direitos sociais.

Essa tecnologia, esse saber científico, é de responsabilidade de tecnólogos, de tecnocratas, enfim, agentes que devem organizar isto a nível macroestrutural. Mas essa tarefa torna-se possível pela ação centralizadora do Estado, em sua função intervencionista na economia e planejadora do desenvolvimento (COVRE, 1983, p. 27). É dessa “racionalidade” que estão imbuídos os técnicos que passaram a compor o Executivo, técnicos que, já na universidade, tinham concepção mais ou menos definidas sobre os possíveis rumos para o país e que, ao introduzirem essa “racionalidade em si” e todo o instrumental técnico adquirido na universidade, procuravam caracterizar-se por uma neutralidade ideológica, o que veio a ser confortável opção política, perfazendo precisamente o “tecnocratismo” (COVRE, 1983, p. 40).

O acirramento da competição capital-trabalho, tão evidente com as guerras mundiais, apresentou como produto um “capitalismo misto”, “capitalismo social” (COVRE, 1983, p. 36). Para os tecnocratas essa forma de capitalismo representa um novo modo de produção em que são preservadas as qualidades positivas do capitalismo liberal e do socialismo.

Assim, o “capitalismo social”, de uma forma “mista”, preserva valores do “capitalismo liberal”: a propriedade privada, livre concorrência, competição entre “indivíduos”/proprietários, que serve basicamente para coesão – entre pares –, e acata valores do socialismo, como “preocupação” com distribuição de renda, com a “justiça social”, etc., que tem a ver com a outra faceta do “novo” espírito unificador – o de mediação entre a classe dominante e as classes médias e as destituídas (COVRE, 1983, p. 43).

Essa nova forma de atuação exige um processo de “desintoxicação ideológica”, visando o fim de idéias nacionalistas e da luta de classes na transformação de uma grande classe média. Sua realização, contudo, não criou o propagado nível de emprego. “O mundo nunca foi avassalado por tamanha onda de desempregos. E a tecnologia o *deus ex machina* do

desenvolvimento, revela sua face verdadeira – fonte de exploração” (COVRE, 1983, p. 75).

A consumação desse “capitalismo social” e a desintoxicação ideológica acabam por se consumir no Estado intervencionista, representado nos seguintes elementos: acentuada intervenção estatal na economia, fortalecimento do poder dos técnicos e reconhecimento dos chamados “direitos sociais”. Por sua vez, o intervencionismo estatal consiste no planejamento capitalista, cujo centro reside na racionalidade formal, ou “razão técnica”. A tecnicidade novamente em foco nos remete à outra face do poder – os tecnocratas. Estes se pretendem como detentores de um conhecimento científico necessário, calcado na lógica e pragmática. É, porém, Covre (1983, p. 114) quem nos oferece uma compreensão do papel representado por eles junto à essa realidade:

A origem da palavra é grega, e, em seu sentido original, significa aquele que tem um saber e que, correspondentemente, tem um poder. Na atualidade, pode-se pensar que um cientista, enquanto pesquisador de um tipo de conhecimento, é detentor de um certo poder, de prestígio, significando que utiliza esse saber segundo os seus desígnios. Por outro lado, no momento em que esse cientista, esse tecnólogo, ou na denominação focalizada, esse tecnocrata, entra para uma organização contemporaneamente. Neste momento, ele “vende” o seu saber, ele faz parte de um todo em que a autonomia de suas decisões vai ao limite dos interesses dos que comandam, de fato, a organização privada ou estatal. Seria o que denominam, também, de tecnoburocracia.

Contudo, a tecnocracia não consegue dar conta da luta de classes nos termos em que pretendem. No pensamento tecnocrata a idéia da democracia perde sua substância clássica: no lugar da vontade política popular estabelece-se a determinação objetiva das coisas, que o próprio homem produz como ciência e trabalho. A proposta extrema da concepção tecnocrática é assim a completa “desintoxicação”, ou seja, a completa eliminação da “subjetividade” dos planos de domínio estatal, substituída pela chamada “determinação objetiva dos fatos” (COVRE, 1983, p. 247). Isso significa que a ordem democrática a ser implantada no Brasil não exige participação popular nem pode ser reclamada pelos cidadãos através de seus partidos. Significa que não existem os cidadãos, que essa “ordem” é fruto de uma razão “acima do povo” (GOLBERY COUTO E SILVA apud Covre, 1983, p. 265).

A transição da gestão patrimonial para a burocrática implica no surgimento de uma nova ordem racional-legal dentro de uma estrutura existente. O aparecimento do pensamento burocrático ou da estrutura burocrática. A gestão tecno-burocrática é vista por Weber como um avanço, a criação da ordem burocrática não se restringe apenas à legalidade das normas, mas, à sua legitimidade, desse modo não estaria mais sujeito à meritocracia, mas aponta a um Estado de Direito (às normas, às regras) (WEBER, 1999). “Há legalidade quando a ação é realizada de acordo com as normas; moralidade, quando é realizada em obediência às normas. É este último tipo de orientação de ação que legitima a ordem para Max Weber” (URICOECHEA, 1978, p. 277).

Em Weber é que se tem a elaboração desse racionalismo – no conceito de racionalidade formal. Para Weber, a modernidade está envolvida num gradual avanço à direção de uma administração racional-legal com ênfase nas regras procedimentais (GUNNELL, 1982, p. 395). É preciso compreender que para Weber a dominação é tida como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas, cujo principal elemento é a crença na legitimidade (WEBER, 1991, p. 139). E continua:

A administração burocrática – aquela que ocorre mediante documentação – é a forma mais racional do exercício da dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas (WEBER, 1991, p. 145).

Esta é a célula germinativa do Estado moderno ocidental e representativa do desenvolvimento. Neste sentido a análise das estruturas administrativas se faz necessária para poder situar as diferenças que caracterizam essa nova modalidade de gestão.

A dominação tradicional é compreendida quando sua legitimidade repousa em poderes senhoriais tradicionais (WEBER, 1991, p. 148), mesmo que se trate de dominação estamental em que determinados poderes de mando e as oportunidades econômicas são apropriadas pelo senhor e os

membros do quadro administrativo. Este tipo de dominação tende ao patrimonialismo, visto anteriormente.

Já a dominação burocrática – no sentido daquela exercida por meio de “organização” – tem sua autojustificação no princípio da validade, cujo poder de mando se expressa num sistema de regras racionais estatuídas (pactuadas ou impostas) que encontram obediência quando o portador do poder a exige. Assim o caráter do Estado burocrático constitui-se pela estrutura burocrática (vide citação no início da seção) e necessita de uma administração homogênea no interior (WEBER, 1991, p. 210). Contudo, a razão decisiva do avanço da organização burocrática foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma.

A burocratização oferece o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados, e que cada vez mais se aprimoram na prática contínua. A resolução “objetiva” significa, neste caso, em primeiro lugar, a resolução sem considerações pessoais, segundo regras calculáveis. A peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente esta “calculabilidade” do resultado. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza” vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio, e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução de tarefas oficiais (WEBER, 1991, p. 213).

Com essas características a burocracia cria uma esfera adequada ao aumento da importância do direito, na base de leis. A igualdade jurídica e a necessidade de garantias jurídicas contra a arbitrariedade requerem a “objetividade” racional formal da administração, em oposição ao livre-arbítrio e à graça da antiga dominação patrimonial (WEBER, 1999, p. 216). É possível assim afirmar que a administração exclui o público. Afinal faz parte do folclore, identificar uma administração burocrática como aquela em que há uma diminuição da liberdade do indivíduo (BENDIX, 1945, p. 194). Isso porque a burocracia em seu conceito puro é uma das formas mais eficientes de administração, mas é uma forma que tende a transformar a si mesmo em formas despersonalizadas de gestão (GUNNELL, 1982, p 395). Sua ênfase na

neutralidade e imparcialidade tem o condão de limitar a influência dos interesses particulares (WISE, 2004, p. 672).

Uma das grandes dificuldades da adoção da gestão burocrática é o fato de precisar trabalhar o surgimento dos ideais políticos. Se os políticos são geralmente considerados os mestres das idéias, então certamente os burocratas são considerados os mestres da rotina e da técnica (PETERS, 1981, p. 69). Outra dificuldade encontrada entre os estudiosos do assunto está em definir precisamente o que seja burocracia. Há os estudos da estrutura burocrática de um lado e os estudos da burocracia em si de outro. Gostaríamos assim de salientar que adotamos mais as teorias que abordam a estrutura burocrática e que compreendem a burocracia como uma organização feita de certas estruturas que não podem ser chamadas de melhores ou piores somente por isso. Burocracia pode ser descrita como um tipo de organização com relações hierárquicas designada para atender em larga escala administrativa, coordenando os trabalhos de muitos indivíduos e onde as políticas governamentais são executadas pelas escolhas técnicas de oficiais qualificados, desprovida assim de eventuais “feedbacks” (HEADY, 1959, p. 515; BENDIX, 1945, p. 196; WRISTON, 1980, p. 179).

Inclusive é na contribuição de Marilena Chauí (apud Covre, 1983, p. 302) que verificamos que

o discurso da burocratização e da organização, a ideologia deixou de ser discurso legislador, ético e pedagógico, fundado na transcendência de idéias e de valores, para converter-se em discurso anônimo e impessoal, fundado na pura racionalidade de fatos racionais. Não deixou de ser legislador, ético e pedagógico, mas deixou de fundar-se em essência e valores... Ganhou nova cara: tornou-se discurso da cientificidade e do conhecimento.

Há uma grande diversidade de compreensão do que se compreende por burocracia, em virtude da variedade de fatores que contribuem para essa compreensão. Nem todas as instituições podem ser inclusive enquadradas como tal. É preciso, portanto, um conhecimento mais adequado de tais fatores para uma compreensão significativa da vida contemporânea. De todo modo ressalte-se que foi justamente nesse período de valorização da neutralidade científica advinda dos ideais burocráticos, que surgiram as primeiras

legislações preocupadas com o uso do solo. Primeiramente o Decreto-Lei 58/37 e posteriormente a Lei 6766/79 que regulava o parcelamento do solo.

3.2.3 Gestão Gerencial

No campo da administração pública, Gestão Pública, adjetivada como Nova, surge como uma proposta alternativa situada no bojo do ambiente político e econômico, bem como ideológico favorável ao neoliberalismo, particularmente, em dois traços: redução da expansão do setor público, em especial, do investimento em políticas sociais e privatização de serviços e setores produtivos do Estado, de interesse para o mercado.

Esta perspectiva enfatiza a redução das atividades interventivas do Estado na questão social e na economia associada ao gerenciamento que prima pela transparência, prestação de contas e partilha de responsabilidades com a sociedade civil, em termos de parceria. O que se busca nessa modalidade de gestão é a superação de uma cultura política tradicional, que no plano da gestão tem se traduzido em práticas políticas, cujas características evidenciam-se na centralização, privatismo e ineficiência da prestação de serviços públicos. “O conceito de gestão sob a ótica da administração está relacionado com o conjunto de recursos e aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. Gestão é fazer administração nas organizações” (REZENDE, 2004).

Este conjunto é encaminhado no Brasil sob política de Reforma do Estado, implementada no período pós 1995. Este modelo baseado na gestão empresarial, contém elementos como uma administração mais eficiente pela performance dos gestores e motivações técnicas. Os cidadãos são tidos como consumidores, separando os administradores públicos, do processo político, no pensamento de que o governo nada mais é do que um negócio com o setor público (KAUCHAKJE, 2007a).

No Brasil, no período militar, pode-se observar que as relações inter-governamentais estavam mais afeitas às características de um Estado unitário do que às federações. Nesta situação o poder político no plano local é uma

delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade política (ARRETCHE, 1999, p.3). Ao longo dos anos 80, as bases do Estado federativo no Brasil foram recuperadas principalmente devido à descentralização proporcionada pela Constituição de 1988. Isso porque depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos em todo o mundo foi o ajuste estrutural. A crise brasileira nos anos de 1980 é compreendida como expressão particular de uma crise de natureza mais geral do capitalismo, cujos traços particularizantes refletem-se na sua base econômico-produtiva, na constituição de classes sociais e no Estado, como a deslegitimação de provimentos de serviços e recursos pelo Estado, diminuição da capacidade fiscal do Estado. Reflete assim um período de crise orgânica, no qual a burguesia tenta reestruturar a sua hegemonia, no interior do processo de correlação de forças entre as classes (MOTA, 2000, p.42). Após a decadência do Estado, pode-se dizer que houve então uma ampliação de combinação de esforços públicos e privados, e porque essas iniciativas se intensificam em âmbito local (OLIVEIRA et al, 2004).

Nos anos de 1990, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do estado, particularmente para a reforma administrativa. A questão central no período era como reconstruir o Estado – como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado (ARRETCHE, 1998). Segundo a autora, no Brasil a situação era semelhante e o ajuste estrutural não criava condições para o desenvolvimento. A causa da crise foi atribuída à forma burocrática pela qual o Estado era administrado, indicando que era necessária a reforma, no sentido de considerar-se que o Estado não estava mais atendendo às demandas sociais. A administração burocrática manifestava-se inadequada, porque lenta, cara, ineficiente (ARRETCHE, 2002, p. 25). Isso porque a burocracia como concebida em Weber, deveria ser um corpo neutro e impessoal, e na maior parte das vezes, as decisões administrativas acabavam sempre sendo tomadas intramuros. Nesse contexto começaram a surgir as idéias de privatizações:

Quando assumi o Ministério da Fazenda reafirmei que intensificaria o ritmo da privatização, não porque a empresa privada fosse necessariamente mais bem gerida do que a pública – embora na maior parte das vezes o seja -, mas porque o Estado se tornara

desinvestidor líquido pela falta de recursos. E também por causa das dificuldades burocráticas para adaptar as empresas públicas à dinâmica dos mercados (CARDOSO, 2006, p. 159).

Somente a partir de 1995, fica mais evidente um projeto de reforma do Estado no Brasil, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, para quem a reforma do Estado era necessária, no sentido de abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, para transferir à sociedade a produção de bens e serviços.

Para efetivamente ser capaz de atender às demandas crescentes da sociedade, é preciso que o Estado se reorganize e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados (CARDOSO, 1998, p. 16). Isso significa que nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras (CARDOSO, 1998, p. 17).

As ações do Estado passam a modificar a sua forma de intervenção no desenvolvimento social, na redefinição do modo de financiamento e da maneira de organizar a execução das políticas sociais. A nova administração pública teria entre suas tarefas: evitar o nepotismo e a corrupção, proveniente de uma herança patrimonial na gestão pública, associada à administração burocrática e, também, deveria prover bens públicos e semi-públicos diretamente ou indiretamente.

A modalidade da *administração pública gerencial* foi uma resposta à crise do Estado (fiscal e capacidade de gestão política econômica assentada no território nacional). Caracterizada por ser orientada para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28). A administração pública gerencial é uma estruturação estatal adequada à nova gerência. “A idéia geral é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais

específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 32).

Nessa linha de raciocínio somente é possível adotar uma administração pública gerencial, a partir do momento em que também ocorre uma reforma na estrutura administrativa do Estado. Assim, a palavra chave é a descentralização – como ocorreu com o aumento dos encargos municipais – sendo que os Estado modernos apresentam normalmente quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33).

A Constituição de 1988 norteia um novo pacto federativo, expandindo as competências e responsabilidades dos municípios brasileiros, o que favorece o interesse de desenvolver estratégias para a administração na ótica da Administração Pública Gerencial. “O que está em jogo é a qualidade do desempenho dos governos locais nos planos econômico (favorecendo a competitividade), social (tecendo a harmonia) e político-administrativo (exercitando sua governança)” (PACHECO, 1999, p. 40).

Após o início efetivo da redemocratização do país, a idéia de descentralização tem sido uma constante na vida brasileira, ocupando lugar particularmente relevante na agenda de formulação e implementação de políticas sociais e participativas (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

Para Jacobi (2005: 83) “o principio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está em seu início e os entraves são significativos e diferenciados. A possibilidade efetiva de mudança de paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o papel dos gestores e a lógica do atual sistema”

Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, foi se consolidando assim, no decorrer da década de 90 um forte consenso acerca da importância da participação da sociedade na construção e implementação das políticas públicas (TATAGIBA, 2003, p. 55).

É um novo paradigma de gestão que estava emergindo, baseado numa cultura de menor centralização do poder estatal atribuindo um papel mais relevante ao mercado. Sugere uma estrutura organizacional descentralizada, viabilizando o controle descentralizado através de mecanismos previstos na prestação de serviços.

Para que se possa compreender melhor essa nova modalidade a que se submete a gestão de políticas públicas Jones e Thompson (2000) apresentam os nortes principiologicos da ação pelos chamados cinco “R”, isto é, reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconciliação. A reestruturação busca suprimir da organização tudo que não adicione valor ao serviço ou ao produto fornecido aos consumidores. Por isso a ela a primeira resposta é a negação, seguida de cortes em massa e que afetam a organização quando deviam ser guiados pelo planejamento e a definição de prioridades. Isso porém requer apoio político, planejamento estratégico, base de dados sofisticada e negociação com os *stakeholders*. Assim, além do estabelecimento de prioridades, a descentralização é uma de suas características. Uma combinação dessa característica, com a maior participação nesta etapa, sugere a adoção de limites de opções para ambos. A reengenharia busca uma melhoria substancial do desempenho, eliminando trabalhos desnecessários. Seus princípios resumem-se em desenhar tarefas em volta de um resultado, buscar a utilização do produto da atividade, captar a informação de uma única vez e em sua fonte e coordenar atividades paralelas durante o seu desenvolvimento. A reinvenção tem como base o desenvolvimento de um enfoque de marketing estratégico, donde a importância em alinhar a estrutura organizacional com a estratégia do mercado. Neste processo o mais importante é o tempo, que pode ser reduzido com a adoção de estruturas administrativas simples, e ferramentas flexíveis. Esse processo busca captar e apresentar a verdade essencial da situação. O realinhamento está ligado a mudanças dentro da organização com estabelecimento de responsabilidades, esclarecimento e definição do papel do orçamento na organização, através de seus entornos operacionais e suas estratégias de serviço. A reconceituação busca gerar capacidade de adaptação e geração de

conhecimento através de uma reavaliação criativa de tudo que diz respeito à organização, numa análise abrangente do vértice até a base.

Essa nova gestão pública também chamada de NPM (New Public Management), pressupõe que a gestão pública adote em suas execuções os modelos oriundos da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focada nos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo. Devem assim portar-se como novos empresários, onde a palavra chave é a articulação dos interesses dos cidadãos e a administração pública (REZENDE, OLIVEIRA, 2004). Sob esses princípios é que passou falar-se também em gestão, em âmbito administrativo, relacionada com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades, destinadas aos atos de gerir, e que envolve pessoas, atividades, processos, ou funções e recursos diversos pertinentes. A concepção do Planejamento Estratégico Municipal emergiu assim visando substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento (PFEIFFER, 2000, p. 4). E em geral, podemos citar como seus componentes idéias como a conversão de serviços departamentais em agências, uma performance governamental avaliada por uma devida prestação de contas e um mecanismo competitivo (POLIDANO, 1999, p. 2). A administração passa a abranger uma série de estágios, passos e atividades que devem ser realizados pela administração pública. Trata-se de elaboração de planos para que se possam atingir os objetivos pretendidos pela administração pública. “O planejamento estratégico é um processo dinâmico e interativo para determinação de objetivos, políticas e estratégias (atuais e futuras) das funções organizacionais e dos procedimentos das organizações de serviços públicos” (REZENDE, 2004).

A caracterização do Planejamento Estratégico Municipal pode ser definida utilizando-se duas palavras: “coerência” e “integração”. Coerência representa a necessidade de se determinar objetivos coerentes à gestão pública, tanto perante a administração do planejamento estratégico municipal como a frente da missão e dos objetivos resultantes do exercício de formatação de um Planejamento Estratégico Municipal, desta forma permitindo uma relevante integração entre os objetivos e formas de mensuração de metas pré-estabelecidas (RAMOS; REZENDE, 2004).

A nova administração pública diferencia-se de forma acentuada da modalidade de gestão técnico-burocrática. Isto fica mais evidente na análise da figura 2 (dois) do quadro elaborado por Pacheco, onde podemos observar as principais diferenças entre a nova administração – administração pública gerencial - e a modalidade burocrática, conforme apontadas por Pacheco(1999).

Paradigma burocrático	Administração pública gerencial (ou paradigma pós-burocrático)
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar <i>accountability</i> Fortalecer as relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes

Figura 2: Características de Modelos de Administração Pública
Fonte: (PACHECO, 1999, p.45)

Kasemets frisa as seguintes características do paradigma gerencial: maior flexibilidade na gestão; maior controle e responsabilidade; mecanismos de escolhas e maior competição; serviços orientados para as necessidades dos cidadãos; melhor gestão de recursos humanos; otimização das informações tecnológicas; aumento da qualidade de controle ou avaliação; estabelecimento de um setor central de funções; adoção de um estilo de gestão como no setor privado (KASEMETS, 2000).

É importante ressaltar que o planejamento estratégico não é apenas um conjunto de atividades que levam a elaboração de planos ou programas, trata-se, sobretudo de um processo para o qual não existe roteiro ou cronograma fixo, mas um processo permanente onde o planejamento funciona como orientação. Nesse processo o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados – antes do ciclo começar outra vez.

Planejamento Estratégico trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver (PFEIFFER, 2000).

A teoria da Nova Administração Pública encontra-se subordinada às contingências e fatores mais do que características gerais, além de implicar na existência de valores e uma cultura administrativa (POLIDANO, 1999, p. 1; GOW, 2000, p. 579). Por este motivo pode-se afirmar que o planejamento estratégico é o principal elemento dessa teoria, mas não sua essência, a qual envolve a capacidade de organização, implementação, controle e avaliação, além de outros fatores que permeiam toda a gestão estratégica. POISTER (1999, p. 310-312) apresenta os elementos que de forma interativa e articulada compõem a gestão estratégica e que podem ser observados na figura 3 de forma mais elucidativa.

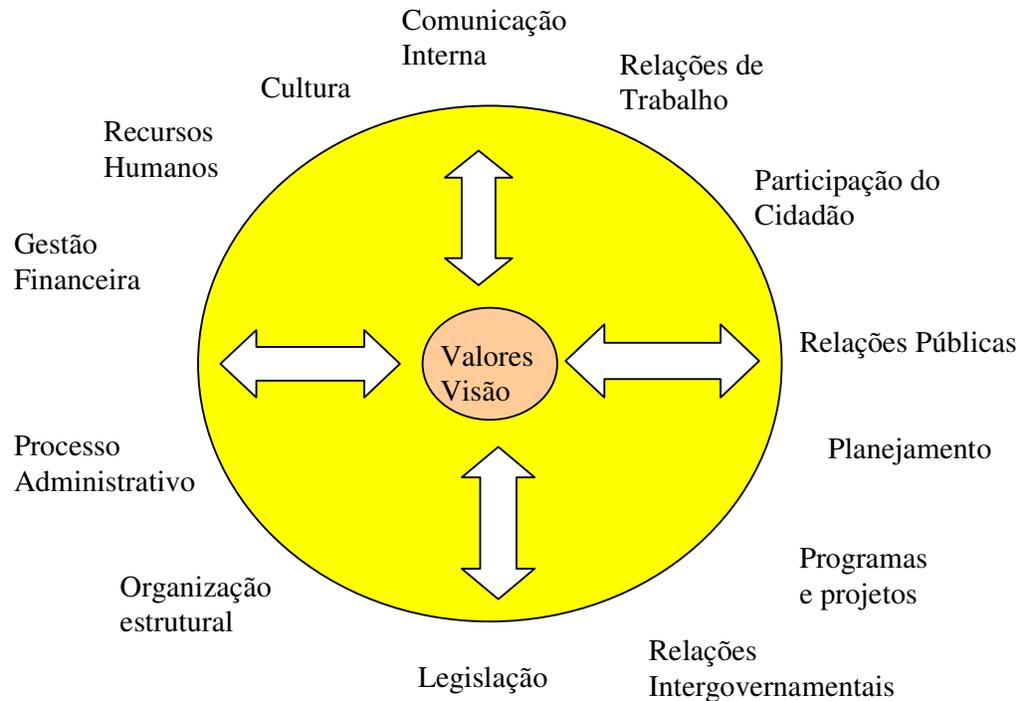


Figura 3: Sugestão de Modelo de Gestão Estratégica
Fonte: POISTER, 1999.

A figura 3 (sugestão de modelo de gestão estratégica) facilita a compreensão de como pode ser dificultosa a atuação do órgão público frente a diversidade de elementos que compõem uma administração estratégica. Porém, a ilustração 3 aponta somente o início do processo de planejamento estratégico, pela sua importância. Na administração privada o estabelecimento de metas é mais fácil de ser definido do que na administração pública, onde muitos interesses são considerados. O processo do planejamento estratégico busca assim estabelecer inicialmente quais são os interesses e priorizá-los. Para tal mister é importante a participação da sociedade. Quando na administração privada essa participação está normalmente restrita ao fato de ouvir o empregado, na administração pública ela não pode se restringir a isso, sob pena de tornar o processo inoperante. A participação deve ser efetiva, e o estabelecimento de articulações entre interesse público e privado aponta-se

como fator facilitador. Após as definições das prioridades, são elaborados projetos que permitam conduzir o processo de forma unificada e atingir os resultados.

Os projetos já são trabalhados junto ao Poder Público, porém a capacidade de gerenciamento é muito baixa (PFEIFFER, 2000). Portanto, a Nova Administração Pública (NPM) apresentando característica de “mercado” trabalha com a idéia de gerentes (*city manager*). A nível local, são semelhantes a presidentes de corporação, organizam e dirigem a equipe de chefe de departamentos para implementar programas definidos pelo prefeito e prestar serviço público. Pensando a nível municipal teríamos um programa definido pelo Prefeito e trabalhado junto às Secretarias. Esse programa é repassado ao Gerente Municipal que tratará de organizar todos os diretores de departamentos para a implementação do programa (CAMPAGNONE, 1999, p. 35)¹⁵.

Para atingir os princípios de seu fundamento o Planejamento Estratégico Municipal recomenda uma seqüência de oito etapas, que podem inclusive sofrer modificações no transcorrer do processo pela característica de flexibilidade.

Preparação do Processo: avaliação das necessidades do ambiente, bem como da necessidade de se introduzir um novo método ou não, definindo-se claramente as tarefas e as responsabilidades dos participantes. Nessa etapa são definidos os recursos e quem vai empregá-los. Análise do Ambiente: Como não se trata da construção de um banco de dados somente, apenas os dados que são relevantes e necessários para a compreensão dos temas prioritários já selecionados e que possam sofrer influência da organização. Análise organizacional: nessa fase são estabelecidas quais organizações irão trabalhar no processo, mostrando as capacidades e competências de cada uma. Estruturação do Plano: estabelecer um objetivo geral que seria alcançado por meio das estratégias escolhidas. Definir quem e o que é a organização que desenvolve o Plano Estratégico, fundamentando seus valores e tempo de mandato. Formulação do Plano: nessa fase é estabelecida a estratégia seguida

¹⁵ CAMPAGNONE apresenta uma figura do Modelo Organizacional da Prefeitura de Maringá, ilustrando essa estrutura do gerente municipal.

da operacionalização que acontece por meio da definição de objetivos. Por último se elabora o projeto, isto é, quais atividades irão possibilitar o alcance do objetivo geral. Operacionalização do Planejamento: momento em que são coordenadas as diversas ações que são realizadas para os projetos. Implementação dos Projetos: a execução propriamente dita de cada projeto pela organização já estabelecida. Avaliação dos Impactos: necessária para esclarecer se o processo percorrido ajudou ou não na obtenção dos objetivos (PFEIFFER, 2000).

Com novos conceitos de administração pública a teoria da Nova Administração Pública (NPM) veio até mesmo como um novo paradigma, no entender de muitos autores. Se aceitarmos isso como verdade incontestável é possível vislumbrar um processo de difusão internacional das idéias da NPM. Contudo, tal internacionalização verificou importantes variações que representariam bem menos adoção irrestrita do que a ocorrida em grandes nações (HOOD, 1995, p. 93).

Essa modalidade trouxe várias inovações à administração do Estado, com importância para a cultura política¹⁶ brasileira, em especial no que se refere à gestão pública, tais como a transparência administrativa, e maior participação pública nas decisões estatais. A informação aparece nessa modalidade como uma das suas principais ferramentas para que ela atinja os fins a que se propõe. No entanto, é necessário organizá-la, segundo a missão e os resultados a obter e publicá-la, torná-la acessível ao conjunto dos administradores públicos e à sociedade (PACHECO, 1999, p.48). Contudo, uma condição importante é que as pessoas envolvidas nessa modalidade de gestão estejam e sejam motivadas constantemente. A primeira dificuldade assim, parece ser o início mesmo dessa modalidade, quando se fala ainda em baixos salários, pouco nível de decisão entre outras características comuns nas gestões atuais. Ao pensarmos a adoção da gestão gerencial, porém é preciso ter em vista que um dos entraves contudo para tal é a insuficiência qualitativa e

¹⁶ Cultura política é um conceito multidisciplinar, mas neste trabalho é compreendida como aquela referente às condições culturais para o estabelecimento da democracia, no sentido de como atua o cidadão na vida pública. Como os valores culturais são componentes endógenos na formação das decisões do cidadão (BORBA, 2005, p.2). Um conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores (CARNEIRO, 1999, p. 1).

quantitativa das informações gerenciais. É justamente a falta de sistemas e métodos adequados que nem sempre é possível aos gerentes ou gestores as informações sobre o desempenho de seus programas, prejudicando possíveis avaliações. A gestão gerencial, principalmente quando se trata de planejamento estratégico municipal, traria maior foco e rapidez se devidamente implantada e devidamente capacitadas as pessoas envolvidas. Somente assim seria possível alcançar um desenvolvimento sustentável tão almejado pelo homem-cidadão.

3.2.4 Gestão Democrático-Participativa

No contexto histórico esta modalidade atua paralelamente com a modalidade gerencial. É uma alternativa de ruptura com o enfoque tecnocrático, o que implica uma reforma do Estado em seus aspectos conceituais, e que devem obedecer ao arcabouço da teoria democrática contemporânea. “Em consequência, a ênfase desloca-se para a necessidade de criar e fortalecer novos arranjos institucionais que possibilitem o funcionamento da democracia nos intervalos entre as eleições” (DINIZ, 2001, p. 19).

A principal característica que a distingue da anterior é a participação mais intensa da sociedade no processo político. A participação popular no espaço público é um campo fértil para a cidadania, decorrente dos ideais democráticos (CASTRO, 1999, p. 9). Touraine explica esse sentimento de busca da cidadania que a modalidade gerencial parece não atender.

A consciência de cidadania enfraquece-se porque muitos indivíduos se sentem mais consumidores do que cidadãos e mais cosmopolitas do que nacionais ou, pelo contrário, porque alguns se sentem marginalizados ou excluídos da sociedade – com efeito, têm o sentimento de que, por razões econômicas, políticas, étnicas ou culturais, não chegam a participar dela (1996, p. 18).

No modelo gerencial da nova administração pública a participação exerce um papel relevante, sobretudo no controle da prestação de serviços públicos, mas é somente no modelo democrático-participativo que a

participação é considerada como um valor em si, benéfico para a sociedade e o aprofundamento da democracia (FREY, 1996). A lógica técnico-pragmática atribui à participação um valor instrumental: “a participação é considerada imprescindível para a implementação eficaz de projetos, mas ao mesmo tempo, como um embaraço para um planejamento eficiente” (FREY, 1996, p.111). Cada vez mais sociedade e cidadãos estão reivindicando uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas e programáticas. Reivindicam conhecer e acompanhar a equação entre gastos públicos e o custo-efetividade das políticas e programas destinados a produzir maior equidade social (CARVALHO, 2001, p. 88).

Embora a descentralização possa ser fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, mesmo que isso também não ocorra de imediato, o fato é que políticas descentralizadoras radicais em geral aumentam as desigualdades entre as regiões e fragmentam a prestação do serviço público (ABRUCIO, 1998, p. 194).

O caminho alternativo oferecido pela descentralização é a possibilidade de maior participação da sociedade junto ao processo político. Na busca da boa governança, o local ainda apresenta contornos mais positivos para o estabelecimento de arranjos, tanto pela proximidade dos atores, como do conhecimento histórico que os envolve. “Sob outro enfoque o local possibilita a compreensão da cultura política que permeia o território. Essa forma de análise é elemento de extrema importância na construção de processo democrático” (BAQUERO, 2004, p. 166). É um novo foro potencial para a reconciliação entre o Estado e a sociedade, trazem mesmo a idéia de uma democracia local efetiva, sem afetar o princípio democrático que norteia a boa administração (STOKER, 2001, p. 29).

Essa idéia da descentralização das políticas públicas surgiu na verdade como uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980. A avaliação de que a excessiva centralização decisória do regime militar produzia ineficiência, corrupção, e ausência de participação conduziu às virtudes da descentralização. Este debate não se restringia só ao Brasil. “Também em países com democracias estáveis, a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar social, de inspiração keynesiana”

(ARRETCHE, 2002, p.25). O grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas são alguns fatores que favorecem a eficácia da gestão pública (DINIZ, 2001, p. 22).

Entretanto, não é suficiente que os atores se envolvam na elaboração dos projetos, é necessário prever mecanismos participativos na elaboração e implementação de ações e políticas públicas e da evolução constante do município. Ideal seria que a população se organizasse em grupos, associações que criassem movimentos, enfim, se organizassem para melhor articularem idéias e objetivos comuns.

“Um movimento social nasce do encontro de uma dada combinação estrutural, que acumula várias contradições, com certo tipo de organização. Todo movimento social provoca, por parte do sistema, um contra-movimento que nada mais é do que a expressão de uma intervenção do aparelho político (integração-repressão) visando à manutenção da ordem” (CASTELLS, 2000, p.386).

A criação e o fortalecimento de espaços democráticos em contextos de sofrimento e exclusão social significam fatores de potência dos sujeitos individuais e coletivos. Considerar o lugar e as pessoas que nele vivem como portadores de opiniões, críticas, conhecedores da realidade implica uma formulação do território, em que a participação dos sujeitos estabelece com o território uma conjunção necessária para a prática da cidadania e da civilidade (KOGA, 2002).

Alguns autores também fazem referência a essas formas de descentralização como o florescimento de uma sociedade multicêntrica ou policêntrica, pela multiplicidade de atores sociais a influenciar o processo político. Nessa sociedade se organizam distintos núcleos de união, que chegam a alterar os nexos verticais entre o Estado e a sociedade, em prol de uma relação mais horizontal onde se favoreça a diversidade e o diálogo (FLEURY, 2002, p. 226; BOBBIO, 2004, p. 36).

A multiplicação dos atores, sua individualização e suas divergências de interesse tornam toda a mobilização mais penosa. As referências comuns são cada vez mais difíceis de estabelecer e assistimos à diversificação dos campos de ação, das tecnologias e dos saberes, o que significa que as exigências e as preocupações se multiplicam, que o horizonte da ação se amplia, que o leque dos meios, sobretudo cognitivos, se vai enriquecendo... e que é muito mais difícil organizar tudo isso em seqüências de ação (TOURAINÉ, 2001, p 131).

A participação da sociedade civil organizada na arena política deve-se ao sentimento cada vez mais generalizado de que, nem as macroestruturas do poder estatal, nem as macroestruturas do poder privado responderão às necessidades prosaicas da sociedade em termos de qualidade de vida, de respeito ao meio ambiente, de geração de um clima de segurança, de preservação do espaço de liberdade e de criatividade individual e social. A participação popular é considerada fundamental, essencial para mudanças nas políticas públicas e o planejamento deve ser baseado nas necessidades da população. Segundo Frey (2001, p.127):

A abordagem democrático-participativa representa a busca de uma alternativa ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos de desenvolvimento das sociedades, assim como a esperança depositada na própria sociedade civil como ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea.

Segundo o autor, a origem dessa teoria está baseada na evidente distribuição desigual de poder. Assim sendo para a população mais pobre, a mais atingida, a participação popular torna-se a pedra angular, sem a qual não é possível falar em mudança substancial no quadro político. “O planejamento deve ser compreendido não apenas como orientado pelas necessidades da população, mas também como conduzido por ela” (FREY, 2001, p. 127). Esta abordagem de participação democrática coloca o homem e a sociedade no centro de atenção e reflexão, tentando-se conciliar a solução da crise com a realidade de cada cidadão. Distingue ainda o autor duas abordagens políticas de participação democrática:

Primeiro, uma vertente que enfatiza a própria luta do povo, mais especificamente dos excluídos contra o poder predominantemente das elites tradicionais e, segundo, uma vertente que se concentra na idéia e na suposta força da sociedade civil e na necessidade da criação de uma esfera pública, que deveria tornar-se força motriz do sistema e a força transformadora dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável (FREY, 2001, p 129).

Não é sem fundamento que nesta modalidade de gestão a participação e a democracia têm importância deveras relevante. “A teoria democrática tem

tido uma relação histórica circular com o conceito de deliberação” (AVRITZER, 2000, p. 2). Nesse sentido destaca-se a referência de Jürgen Habermas e sua teoria da ação comunicativa e o modelo procedimental de democracia deliberativa. Na apresentação dos modelos normativos de democracia, Habermas (2004, p. 281) explica que, numa visão republicana, o objetivo de uma comunidade, o bem comum, “consiste substancialmente no sucesso de seu empenho político em definir, estabelecer, tornar efetivo e manter vigente o conjunto de direitos que melhor se ajuste às condições e costumes dessa comunidade”. São conceituações diferenciadas do modelo liberal e que têm raízes no dissenso sobre a natureza do processo político.

Segundo a concepção republicana, a formação de opinião e vontade política em meio à opinião pública e no parlamento não obedece às estruturas de processos de mercado, mas às renitentes estruturas de uma comunicação pública orientada ao entendimento mútuo. Para a política no sentido de uma práxis de autodeterminação por parte de cidadãos do Estado, o paradigma não é o mercado, mas sim a interlocução (HABERMAS, 2004, p. 283).

Sem enganar-se sobre a utopia muitas vezes de se implementar essa forma de modalidade, porque se baseia nas virtudes dos cidadãos, apresenta a *política deliberativa* como uma nova alternativa. Segundo esse entendimento ela depende da busca de equilíbrio entre os interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, sempre voltada a um fim específico e sob uma fundamentação moral (HABERMAS, 2004, p. 285). O modelo de democracia que sugere afinal

Baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo (HABERMAS, 2004, p. 286).

A racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz a um processo democrático de discussão. É uma multiplicidade de atores que estabelecem novas formas de solidariedade e novos elementos na construção do Estado moderno (AVRITZER, 1999, p. 32). “Debate, negociação e a proliferação de “espaços democráticos”, baseados em encontros abertos e públicos, representaram as

ferramentas conceituais e as estratégias políticas empregadas pelos setores democráticos e reformistas no Brasil” (AVRITZER, 2004, p. 215).

Esse pluralismo de atores assim como o pluralismo existente na sociedade moderna atua também na esfera política, possibilitando a criação de espaços públicos de negociação (FLEURY, 2002, p. 226), numa referência a formas de acordo e estruturas de deliberação mencionadas por Habermas. Fleury ainda salienta que a democracia não é somente um regime democrático, mas também um modo particular de relação entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de estado de direito. O coração da democracia residiria na extensão dos direitos civis e na efetividade da legalidade estatal ao difundir-se sobre o território nacional (2004, p. 67). Por este motivo afirma a autora que o conceito de cidadania se relaciona diretamente com a construção da democracia e que a busca de novos arranjos institucionais para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição, marca o momento atual de busca de uma articulação entre inovação social e inovação institucional, compreendida como projetos de políticas como inovação social (2004, p. 71).

As diversidades teóricas para as efetivas reformas refletem, no pensamento de Touraine, a diversidade cultural mundial, mas tem sempre o mesmo objetivo, o desenvolvimento sustentável. Trata-se na verdade de defender e produzir a diversidade em uma cultura de massa, e esse é o grande desafio para a democracia (TOURAINÉ, 1996, p. 24). Contudo essa mesma diversidade permite o surgimento de novos espaços que facilitam a articulação.

Essa diversidade de atores sociais participantes desses movimentos e, por vezes, simultaneamente nas várias articulações e momentos das redes instituídas, provoca novas possibilidades de construção e reconstrução de laços e identidades individuais e coletivas (KAUCHAKJE, 2002, p.163).

São os arranjos entre os diversos atores societários que sustentam e oferecem uma nova realidade social. Cada vez mais a literatura e a prática mostram a relevância da participação nos processos sociais (FREY, 2004, p. 117).

Muitos acreditam que a democracia atua mesmo como forma de libertação do indivíduo.

A democracia seria uma palavra bastante pobre se não tivesse sido definida nos campos de batalha nos quais tantos homens e mulheres combateram por ela. E se temos necessidade de uma definição consistente da democracia, é, em parte, porque é preciso manifestá-la contra aqueles que, em nome das antigas lutas democráticas, tornaram-se ou ainda permanecem servidores do absolutismo e da intolerância. Já não queremos uma democracia de participação; não podemos nos contentar com uma democracia de deliberação; temos necessidade de uma democracia de libertação (TOURAINÉ, 1996, p.21).

Segundo Bobbio (2004, p. 32), a democracia pode ser considerada como um prolongamento natural do Estado liberal, não pelo lado do seu ideário igualitário, mas pela sua fórmula política, que é a soberania popular. Esta se tornaria possível, na medida em que um maior número de cidadãos tivesse o direito de participar direta e indiretamente da tomada das decisões coletivas, significando a extensão dos direitos políticos até o limite último do sufrágio universal masculino e feminino.

Bobbio assevera ainda, que:

Disto segue que o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (p. 32).

Para Hirst (2000, p. 27), o sentido da democracia está ligado às possibilidades existentes de que a sociedade dialogue com o governo na construção de políticas públicas. A evidente diversidade de definições ocorre igualmente porque o sentido de democracia também varia nas suas tipologias. Held (1995, p.5) apresenta-as como sendo primeiramente a democracia participativa, em que os anseios da sociedade são decididos através do envolvimento direto dos cidadãos, cuja origem encontra-se em Atenas. Difere da democracia representativa em que membros eleitos irão representar os interesses dos cidadãos em territórios determinados. Defendida plenamente no pensamento de Montesquieu (1799), um dos seus principais teóricos, defendeu

no seu livro *O Espírito das Leis* que: “O povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar.” Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo.

Há os que entendem que a democracia representativa, acaba por perder seu poder de legitimidade de representação do povo, principalmente em sistemas federativos como no Brasil:

Submetido a esses critérios, o sistema federativo brasileiro, de acordo com Stepan, está entre os mais restritivos do poder da maioria: a sobre-representação das unidades com eleitorado menor não se limita ao Senado, mas existe também uma Câmara Federal... desde a Constituição de 1988, Estados e municípios possuem um rol amplo de competências legislativas (ALMEIDA, 2001, p. 18).

Na verdade a busca pelo sentido da democracia tem sentido à medida que o homem busca a sua colocação como indivíduo na sociedade moderna. Esse sentimento de não pertencimento, muitas vezes deve-se à adoção da democracia representativa – no caso brasileiro. Então qual seria desses modelos o que mais representaria uma democracia atual?

Quando declaramos, então que há dois tipos de democracia, um baseado no exercício direto do poder político e o outro, no controle e limitação do poder, não estamos discutindo sistemas intercambiáveis, mas a solução moderna de larga escala de um problema que os antigos deixaram por resolver. Embora o homem moderno espere menos da “democracia literal”, isto é, da soberania popular, exige de fato infinitamente mais da “democracia liberal”, que é a outra coisa que ele chama de democracia. Pois a diferença entre os dois sistemas é principalmente uma diferença de ideais (SARTORI, 1994, p. 41).

É preciso reconhecer que a adoção de mecanismos de participação direta da população precisa ser reconstruída de acordo com as circunstâncias presentes, com vistas à consolidação da democracia possível. Nesses termos, a democracia direta não deve ser colocada como uma alternativa à democracia representativa, mas como algo complementar. Macpherson (apud BRANDÃO, 1997, p. 121) apresenta a idéia de que a democracia deveria se caracterizar pela existência de um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Essa é a idéia da gestão democrático-participativa.

A democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação, na geração e na elaboração de políticas públicas (GOHN, 2003, P. 42).

A idéia de acordos como forma de participação democrática era existente já em Rousseau. Para o pensador (2003 p. 31), é indispensável a adoção do contratualismo como uma forma de legitimar todas as forças da sociedade, uma vez que a civilização é o elemento perturbador das relações entre os homens e tende a violentar a humanidade. Na sua perspectiva, os homens nascem livres e iguais, mas em todos os lugares estão escravizados pelos grilhões da modernidade civilizatória. Para superar essas condições, deve-se estabelecer um contrato para fundar a sociedade baseada na igualdade e na liberdade, visto que:

Renunciar à liberdade é renunciar à qualidade de homem, aos direitos da humanidade, e até aos próprios deveres. Não há recompensa possível para quem tudo renuncia. Tal renúncia não se compadece com a natureza do homem, e destituir-se voluntariamente de toda e qualquer liberdade equivale a excluir a moralidade de suas ações, assim como eliminar toda liberdade de sua vontade (Rousseau, 2003, p. 26).

É preciso ter presente que, para Rousseau, o Estado não se restringe ao governo. O Estado é por ele considerado como uma comunidade politicamente organizada, que tem a função soberana de exprimir a vontade geral. A autoridade do Estado não pode ser representada, mas precisa expressar-se diretamente através da promulgação, pelo povo, das leis fundamentais. A crítica de Rousseau à democracia representativa pressupõe que o simples ato de votar em eleições não traduz a expressão da vontade popular (p. 139). O autor aponta os limites da democracia representativa e propõe como eixo do que viria a ser o fundamento das exigências democráticas contemporâneas: a participação popular.

O sistema ideal de Rousseau foi concebido, segundo Pateman (1992), para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. A defesa da participação direta, como

única forma de expressão da soberania defendida por Rousseau, não se aplica em sociedades complexas como as do final do século XX. O próprio Rousseau, já em sua época, tinha a compreensão de que: “Jamais existiu democracia verdadeira e não existirá jamais” (2003, p. 91).

A busca de alternativas de sociabilidade no sentido de prevenir riscos de degradação social abre caminhos a novas formas de democracia, muitas vezes contraditórias, se por um lado pode reafirmar projetos conservadores e por outro ampliar o espaço público para arraigamento de projetos emancipatórios. São processos por isso mesmo antagônicos, porque estão nos limiares entre políticas nacionais e políticas locais (SANTOS, 2002, p.43; KAUCHAKJE, 2002, p. 174; VIANA, 1998 p. 27). As alternativas abrem caminhos para que se fale inclusive em neocontratualismo, um novo pacto entre Estado e sociedade em busca do bem comum.

O neocontratualismo, isto é, a proposta de um novo pacto social, global e não-parcial, de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social, uma verdadeira “nova aliança”, nasce exatamente da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas. A maior dificuldade que o neocontratualismo deve hoje enfrentar depende do fato de que os indivíduos detentores, cada um independentemente do outro, de uma pequena cota do poder soberano, protagonistas do contínuo processo de legitimação e re-legitimação dos órgãos encarregados de tomar as decisões coletivas, não se contam mais em pedir, em troca de sua obediência, apenas a proteção das liberdades fundamentais e da propriedade adquirida através das trocas, mas passam a pedir que venham inserida no pacto alguma cláusula que assegure uma equânime distribuição da riqueza, para com isso atenuar, se não mesmo eliminar, as desigualdades dos pontos de partida (BOBBIO, 2004, p. 163).

O modelo democrático participativo tem suas bases delimitadas de forma bastante específica por McPherson. Critica o modelo de democracia liberal porque parte do pressuposto de que a democracia é um sistema que mantém equilíbrio entre as demandas dos cidadãos e as ofertas do Estado. Ao mesmo tempo propõe um outro que designa como “democracia participativa”.

O modelo mcphersoniano apresenta um conjunto de precondições que seriam, então, as condições sociais da democracia: a) mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas como agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se do sentimento de comunidade; b) grande diminuição da atual desigualdade social e econômica,

na medida em que a desigualdade é o motor da coesão da ordem capitalista, pois impede a participação político-partidária e é sustentáculo da ordem vigente; c) estimular procedimentos pelos quais se viabilizem o aumento da participação; d) enfatizar o peso do ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, as dúvidas quanto às capacidades do capitalismo financeiro para satisfazer necessidades aumentadas pela desigualdade, a consciência dos prejuízos causados pela apatia política (CHAUÍ, 2005, p. 146).

No Brasil o princípio democrático está inserido no artigo 1º, parágrafo único, pelo qual o poder emana do povo. Acolhe, portanto, os postulados da democracia participativa. Entre os mecanismos de participação social destacam-se os seguintes: conselho (espaços de articulação entre diferentes atores sociais e de controle e ou oposição social às ações do Estado. São instrumentos de controle democrático pela sociedade civil das atividades do Estado. A partir de 1980 alguns conselhos passaram a estar inseridos na própria estrutura do Estado. A sua função é basicamente formular e coordenar a implementação de uma política pública); iniciativa popular (consiste na permissão da população propor leis. A proposta deve ter a assinatura de pelo menos um por cento do eleitorado nacional); audiência pública (momento de debate dos representantes governamentais e da sociedade civil. Tratam normalmente de direitos coletivos. Mecanismo de publicização e transparência, possibilita um maior controle pela sociedade civil dos atos do Estado e da legitimação dos atos reconhecidos); plebiscito (instrumento de consulta à coletividade antes de um ato governamental ser constituído); referendo (manifestação e deliberação direta da população sobre um tema público de alta relevância. Utilizado após a constituição do ato governamental); orçamento participativo (debate entre a sociedade civil e representantes governamentais sobre prioridades que requerem alocação dos recursos financeiros disponíveis para fins determinados); conferência de políticas (espaços de reunião entre governo e sociedade civil organizada cujos objetivos são avaliar os encaminhamentos anteriores da política específica traçando diretrizes para a próxima gestão); organização não governamental – ONG (representam fundações e associações sem fins lucrativos que realizam ações de interesse público); fórum (formado a partir de redes temáticas, aglutina múltiplos sujeitos

individuais e coletivos. É uma forma de participação fomentadora do debate); movimento social (considerado como matriz das demais formas de participação. Entre seus elementos podem ser destacados: contestação ou protesto; organização das ações; ideologia; objetivo e projeto de sociedade) (KAUCHAKJE, 2007).

No que se refere ao aspecto fundiário o Estatuto da Cidade no seu art. 2º combinado com o art. 43 incorpora a gestão democrática como uma diretriz de política urbana.

Art. 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:

I – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

São mecanismos de controle pela sociedade civil da gestão de políticas públicas de extrema importância para garantir o respeito aos valores da democracia e da justiça, buscando concretizar os direitos da pessoa humana. As barreiras que se podem encontrar nessa modalidade de gestão referem-se

aos limites na cultura brasileira, referente à eficácia da participação. Uma participação combinada com clientelismo com uma não cultura de direitos. Portanto há possibilidade de associar participação à uma subordinação. A idéia de que o “reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social” (DAGNINO, 1994, p. 109). Este traço autoritário perpassa

Todas as esferas da vida social (da família ao Estado, passando pelas relações de trabalho, pela escola, pela cultura). Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não o percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade) (CHAUÍ, 1994, p. 27).

A busca de participação¹⁷ na gestão democrático-participativa traduz um fenômeno de dimensão política e cultural de superação da prática e da cultura da organização burocrática e com características patrimoniais.

3.2.5 Gestão em Rede

As grandes transformações da sociedade mostram que nenhuma das teorias existentes sobre planejamento tem sido suficiente para atender as necessidades atuais da sociedade, criando a necessidade de práticas comunicativas e interacionais. Isso se deve ao fato de que os cidadãos estão se tornando mais conscientes de que uma administração isolada não corresponde às demandas do capitalismo contemporâneo, e neste caso uma administração pública eficiente, passa a ter valor inclusive estratégico, reduzindo esse vácuo (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.3). As diversidades

¹⁷ Essa busca de participação fica bastante evidente na abordagem político-participativa de Santos, onde buscou-se a mobilização da população por meio de ações diretas de grande impacto público como o orçamento participativo e os conselhos populares. A criação de esferas de conflito e confrontação contra a elite local levou o governo a criar arenas inovadoras de participação política como os seminários municipais ou o Fórum da Cidade (FREY, 2004).

teóricas para as efetivas reformas – como as que foram vistas até agora – refletem a diversidade cultural mundial. Trata-se na verdade de defender e produzir a diversidade em uma cultura de massa, e esse é o grande desafio para a democracia (TOURAINÉ, 1996, p. 24). A realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder, mas muitos, merecendo por isto o nome de sociedade policêntrica ou poliárquica. A sociedade real é pluralista ou multicêntrica, além da variedade de atores que influem no processo político, e a proliferação de núcleos distintos de união (BOBBIO, 2004, p. 36; FLEURY, 2002, p. 226).

A diferenciação social acarretou uma inserção mais ampla dos atores participantes na arena política, e a diferenciação concomitante do aparato estatal trouxe como consequência uma progressiva setorialização das políticas públicas (FLEURY, 2002, p. 227).

Estabelecer que procedimentos e quem deve tomar as decisões, é a nova meta a ser alcançada, na acepção do conceito de democracia de Bobbio (BOBBIO, 2004, p. 30). Além disso, não há dúvidas de que a democracia pressupõe e está diretamente relacionada à idéia de cidadania, cuja premissa por sua vez está vinculada com o sentido de igualdade. O princípio de igualdade que norteia o espírito democrático, porém, não pode ser compreendido como uma igualdade substancial, na verdade ela se refere mais ao requisito da pluralidade do que a uma sociedade sem desigualdades (FLEURY, 2004, p. 68). A interação torna-se também uma dificuldade pela diversidade de atores. As complexidades, dinâmicas e diversidades da sociedade moderna requerem novas formas e arranjos de governança, onde a participação ganha um lugar de especial destaque (KOOIMAN, 2002, p. 80).

Nesse pensamento pluralista, um caminho surge como promissor, o da interação, ou da solidariedade como uma nova fonte de integração social (HABERMAS, 1995, p. 40). São os arranjos entre os diversos atores societários que sustentam e oferecem uma nova realidade social. Cada vez mais a literatura e a prática mostram a relevância da participação nos processos sociais (FREY, 2004, p. 117). Contudo o autor entende que uma forma mais emancipatória de governança, compreenderia a gestão em redes como novas formas de articulação por meio de parcerias e fóruns deliberativos (FREY,

2003, p. 3). As concepções da boa governança e da governança participativa têm em comum a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais (FREY, 2004, p. 120). Porém a diversidade só torna-se uma vantagem estratégica se houver uma comunidade sustentada por uma teia de relações. Se a comunidade é fragmentada em grupos isolados ou individuais, a diversidade pode se tornar uma fonte de preconceito (GILCHRIST, 2004). A busca de alternativas de sociabilidade no sentido de prevenir riscos de degradação social, abre caminhos a novas formas de democracia, muitas vezes contraditórias, se por um lado pode reafirmar projetos conservadores e por outro ampliar o espaço público para arraigamento de projetos emancipatórios. São processos por isso mesmo antagônicos, porque estão nos limiares entre políticas nacionais e políticas locais (SANTOS, 2002, p.43; KAUCHAKJE, 2002, p. 174; VIANA, 1998 p. 27).

A modalidade de gestão em redes surge de uma miscigenação entre a modalidade gerencial e a democrático-participativa. E é na dificuldade encontrada em uma modalidade única que apresente sucesso plenamente satisfatório, em uma sociedade tão pluralista, que a modalidade de gestão em rede busca sua sustentação. É um novo fenômeno que emerge da participação na estrutura de redes sociais, vista como solução adequada onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, há muitos atores interessados, e uma crescente demanda de benefícios (FLEURY, 2002, p. 224). Enquanto na gestão gerencial o foco principal está voltado para a transladação das idéias gerenciais do setor privado para o setor público, na gestão em rede o foco principal está voltado para a co-ordenação inter-organizacional das políticas entre dois ou mais atores (KLIJN, 2000, p. 136).

Etimologicamente, a palavra “rede”, que se origina do latim *retis*, significa entrelaçamento de fios, linhas e nós com aberturas regulares formando uma espécie de tecido. Partindo da noção de entrelaçamento, a priori uma idéia que se tem sobre redes é a da existência de fluxos em movimento, em conexão, nos quais elementos distintos são ligados por redes, cada vez mais numerosas e complexas, no território e sobre ele, e que as redes/fluxos têm repercussão sobre o território e são mediatizadas pelas práticas sociais; ou melhor, os fluxos só se constituem enquanto tais na medida em que grupos

sociais desenvolvem práticas capazes de viabilizá-los (SILVA, 2004, p. 56; DIAS, 2005, p. 14). Simbolicamente a idéia de redes nos remete a noção de enredamento no sentido de caracterizar a fase da pessoa que não é capaz de libertar-se da brenha dos problemas elementares, que não consegue alçar seu vôo no sentido da liberação e mitologicamente traz a idéia através do imaginário da tecelagem e do labirinto (CHEVALIER, 2005, p.372; MUSSO, 2004, p. 17). Historicamente a idéia de rede estava associada inclusive ao organismo, para designar tanto o corpo na sua totalidade, bem como uma parte sua (o cérebro) (DIAS, 2005, p. 14).

Essas breves incursões elucidam a diversidade que o assunto “redes” aborda por si só. O presente trabalho não pretende esgotar o assunto pertinente à rede, mas conduzir o leitor tão somente quanto à possibilidade de gestão pública em rede. Primeiramente, é preciso compreender que a idéia da rede tem amparo no padrão organizacional que prima pela flexibilidade e dinamismo de sua estrutura e que as redes técnicas oferecem (DIAS, 2005, p. 18). Os diferentes tipos de redes descrevem a rede de acordo com certos atributos como a institucionalização, o número de participantes, etc (FLEURY, 2002, p. 229). Diante dessas estruturas técnicas tem havido uma constante busca para se integrar os aspectos sociotécnicos nos quais a gestão irá atuar. A gestão em redes tem assim buscado nas redes sociais sua fundamentação, com base na mescla de relações centralizadas e locais e governamentais e não-governamentais. Sendo que mesmo nas redes sociais encontra uma diversidade de conceituações.

Essa complexa definição teórica de redes sociais ou redes de políticas sociais, muitas vezes têm sido considerada como um elemento crítico aos adeptos das redes sociais (KLIJN, 2000, p. 137). Isso porque a definição moderna do conceito de rede tem origens na filosofia de Saint-Simon, quando a rede sai do corpo e torna-se um artefato superposto a um território e anamorfoseando-o, traça sobre o território as redes observadas sobre o corpo humano para assegurar a circulação de todos os fluxos, enriquecendo o país e levando à melhoria das condições de vida (MUSSO, 2004, p. 22; DIAS, 2005, p. 16). Seus seguidores, porém, acabam por transformar a idéia da técnica da rede, em objeto mesmo, afirmando que a rede não configura um meio, mas a

própria transformação social. Essa inversão do caminho feito por Saint-Simon, partindo do conceito de rede para a compreensão do resto, acabou por fetichizar o conceito de rede, estilhaçando-o e originando a polissemia que a palavra comporta (MUSSO, 2004, p. 22-29).

Discutir sobre redes, principalmente sobre redes sociais é nada mais do que refletir os anseios societários de promoção de políticas de inclusão social. A rapidez das diversificações sofridas em funções do fenômeno da globalização contribuiu para o surgimento de diversas redes, conforme a busca de seus interesses. Não é de se admirar que em função disso muitos usem outros termos como “redes de políticas públicas”, até mesmo para designar tão somente estratégias políticas.

Como redes políticas, as conceituações referem-se principalmente como uma ação coletiva organizada entre diversos atores (MARIN, 1991, p. 14) ou genericamente como um termo para definir diferentes formas de confiança e relacionamento ou intermediação de interesses (BÖRZEL, 1998, p. 256). São esses relacionamentos e sentimento de confiança que estabelecem os nós que constituem as redes sociais, e que estão ligados através das relações sociais específicas, conforme o interesse. Nessa linha de entendimento pode-se definir mais especificamente redes na gestão pública como formas de articulação entre agências governamentais ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas (PECI, 2000, p. 3). “Um acordo que resulta da articulação voluntária entre entes que podem ser públicos e privados para a realização de objetivos comuns, sem que cada ente perca sua identidade ou que seja criada uma nova forma jurídica” (HARDT, 2004, p. 78). É a relação entre os atores e não simplesmente seus atributos individuais que é a sustentação do modelo de estruturas sociais (LAUMANN, 1987, p. 226). Mesmo nos movimentos sociais a rede como forma organizacional e estratégia de ação permite a esses movimentos desenvolverem “relações mais horizontalizadas, menos centralizadas e portanto mais democráticas” (SCHERRER-WARREN, 2005, p. 42).

Especificamente como forma de governança¹⁸, também é compreendida como um mecanismo de mobilização de recursos políticos em situações onde esses recursos são amplamente dispersados entre atores públicos e privados (BÖRZEL, 1998, p. 255). Ainda nessa linha de governança, a administração em rede está mais focada na mediação e na coordenação entre organizações que fazem política, isso, no entanto, não implica que entre eles não haja interdependência, para tanto normalmente são estabelecidas algumas regras, o que lembra a teoria do neoinstitucionalismo (KLIJN, 2000, p. 136/139). Definindo o autor as redes políticas como “um arranjo entre grupos de interesses comuns e atores interdependentes, cujas características giram em torno de programas políticos” (KLIJN, 2000, p. 155). Nesse contexto de redes as políticas públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades de políticas (MARQUES, 2003, p 47).

Uma nova forma organizacional assumida pelo Estado na atualidade, que decorre da erosão de sua soberania no contexto mais amplo da nova dinâmica da economia globalizada, essa a denotação da rede, um novo modelo de relações interorganizacionais entre agências públicas e privadas – em que se pressupõe uma ausência de relações hierárquicas (MINHOTO, 2001, p. 86).

“Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e a adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e a invalidação do tempo” (CASTELLS, 2000: 497).

¹⁸ O termo governança “é um processo muito mais de direção (*gubernator*) de localidades que muitas vezes implicam questões que transcendem limites geográficos ou administrativos que é multi-setorial, e no qual as redes, as alianças, e as coalizões desempenham um papel importante. Tais redes são informais (embora possam ser formalizadas em planos estruturais como sociedade) e são muitas vezes ambíguas em relação à condição de membro, às atividades, relações e responsabilidades. A governança é o processo do envolvimento de múltipla resolução de interesse, de compromisso e não confrontação, de negociação e não sanção administrativa” (STEWART, 2000: 178).

Esse sistema aberto que a rede proporciona não significa ausência de poder, mas o poder existente nas redes sociais está relacionado diretamente ao poder potencial de interação entre dois ou mais atores sociais (ator entendido como termo genérico a designar entidades, ou pessoas individuais ou uma larga coletividade, como uma corporação ou Estado) (KNOKE, 1990, p.2).

Criam-se, nas redes, formas institucionais próprias associadas aos direitos, responsabilidades e tomadas de decisão. A posição de cada indivíduo na rede depende do capital social e informacional que consiga agregar para si próprio e para o conjunto. A margem de decisão de um indivíduo inserido em uma rede social está sujeita à distribuição de poder, à estrutura de interdependência e de tensões no interior do grupo (MARTELETO, 2004, p. 46).

Outra perspectiva é aquela que observa que a situação normal dos movimentos, hoje, é de ser não uma estratégia de atores, mas a de redes, de pequenos grupos imersos na vida cotidiana, na qual os membros, mediante suas experiências e inovações culturais, contribuem para as formas que assumem as redes (MARTINS, 2004, p. 27; SILVA, 2004, p.57), sendo que tais ambigüidades acabam facilitando algumas formulações como ser a rede social de um sistema de ação social produzido por uma articulação racional e desejada entre os atores sociais individuais envolvidos com um fenômeno social em foco, ou, diferentemente, a rede social tem a ver com um sistema complexo supra-individual, diferente dos indivíduos que dela fazem parte, impondo-se sobre as vontades individuais (MARTINS, 2004, p. 28). O mesmo autor salienta que Godbout lembra a importância de se distinguir dois tipos de redes nas sociedades modernas: as mercantis e as sociais. O mercado constitui redes cujos vínculos se afirmam unicamente pela obrigação do contrato. Por seu lado, Alain Caillé, argumenta que a rede “é o conjunto de pessoas com as quais o ato de manter relações de amizade ou de camaradagem, permite conservar e esperar confiança e fidelidade” (apud MARTINS, 2004, p. 42). O conceito que redes, enfatiza, é o de que cada indivíduo está ligado a outros indivíduos os quais estão ligados a poucos, alguns ou muitos outros e assim por diante (WASSERMAN, 1994, p.9).

Silva (2004, p. 59) aponta igualmente diversas definições de redes, que apresentamos em seguida pela importância de sua análise e diversidade de conceitos:

Redes são produtos criados pelo homem numa conexão de objetos e ações, ou seja, como resultantes de relações humanas processadas entre fixos e fluxos, que elas estão dispostas sobre os territórios segundo modelos diferentes, planejados ou não, constantes ou efêmeros, com períodos curtos e longos e que têm desempenhado papel importante na dinâmica territorial contemporânea (CORRÊA, 1993). Rede geográfica é um conjunto de lugares geográficos interconectados em um sistema por um certo número de vínculos (MENDEZ, 1997). Rede é uma circulação-comunicação “ordenada e canalizada” e, por conseguinte, em certa medida, tem uma ação teleológica, de intencionalidade (OLIVIER DOLFUSS, 1973). Rede é o sucedâneo metodológico e mental do mundo informatizado, circunscrevendo-se nessa perspectiva a comunicação e o seu instrumento mais recente, que é a informática (THEOTÔNIO DOS SANTOS, 1994). As redes apresentam “nodalidade”, que significa os elementos, ou nós das redes, em sua capacidade de se relacionar entre si dentro de um sistema: “conexidade”, que é a propriedade principal da rede, pois por meio dela se pode determinar o grau de coesão entre os elementos (elos fracos ou fortes); e “conectividade”, que diz respeito às alternativas para a circulação - como os fluxos de informação – dentro de uma dada rede (DUPUY, 1993).

A rede social representa um conjunto de participantes autônomos, unindo idéias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados, com valorização dos elos informais e das relações, em detrimento das estruturas hierárquicas (MARTELETO, 2001, p.72). “Podem ser compreendidas como formas independentes de coordenações de interações”(FREY, 2003, p. 4). Suas características básicas são por isso as interações dos atores ou organizações formais com informais, e a regularidade nessas interações (LOIOLA, 1997, p. 64).

Para alguns autores, as redes se consideram novas formas de coordenação intermediária emanada do processo de diferenciação funcional dos subsistemas. Na administração de empresas, a rede se considera como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento. Na gestão intergovernamental, se considera como um tema emergente da união das disciplinas de administração e política (FLEURY, 2002, p. 227).

Redes sociais também podem ser definidas como o campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo. Esses vínculos têm diversas

naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente, e seu pressuposto central é o de que o social é estruturado por inúmeras dessas redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. Daí a conclusão de que as redes são, portanto, a estrutura do campo no interior do qual estão imersos os atores sociais e políticos relevantes em cada situação concreta (MARQUES, 1999, p.46).

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise à suplantação do espaço e invalidação do tempo (CASTELLS, 2005, p. 567).

Diante das diversidades culturais e as diversas formas de relação entre diversos atores, proporcionadas pela globalização reflete uma realidade que requer uma das principais características da gestão em rede, a articulação. As demandas sociais por si só clamam por uma articulação das políticas públicas, objetivando uma atenção integral. A gestão em rede, se não representar uma opção de bom senso no contexto atual, ao menos apresenta diversos elementos que podem e devem ser considerados no contexto das políticas públicas. No Brasil a gestão em rede está associada à gestão gerencial, oriunda da Reforma do Estado pelo incentivo à participação da sociedade civil organizada e em menor grau à gestão participativa quanto ao diálogo com a sociedade especialmente os movimentos sociais e ONGS (organizações não governamentais).

3.2.6 Quadros Síntese das Modalidades

A elaboração do quadro síntese (quadro 2) representa novamente a construção de procedimento tipológico. O tipo ideal é uma construção abstrata a partir dos elementos e características essenciais do fenômeno social pesquisado. Não retrata a realidade, mas traz as principais características dos fenômenos sociais que constrói (WEBER, 1999).

A irrealidade do tipo ideal lhe dá a significação de um conceito que permite medir o desenvolvimento real e esclarecer a vida empírica quanto a seus elementos mais importantes. No plano da exposição, ele não pretende absolutamente reproduzir a realidade, mas sim dotar a descrição de meios de expressões unívocos e precisos (FREUND, 2006, p. 54).

Para tanto foram consideradas as modalidades de gestão de políticas públicas como elemento centralizador na elaboração do quadro síntese (quadro 1). Na segunda coluna apresentou-se o período em que as características de cada modalidade são mais evidentes. Na última coluna finalmente elaborou-se as características a que as modalidades estão vinculadas, conforme se verifica a seguir:

Modalidades de Gestão de Políticas Públicas	Contexto Histórico	Características
Gestão Patrimonial	- corresponde ao período do descobrimento do Brasil e sua colonização.	- prevalência do Estado, caracterizando a centralização e representado pelos intensidade de mecanismos burocráticos e legais - a exploração própria dessa época expressava na idéia de clientelismo e troca de favores - o poder político estava ligado ao poder econômico, possibilitando influências pessoais diretas no governo - a idéia de patrimonialismo estava ligada ao poder econômico expresso na propriedade territorial. - sua estrutura está baseada na rigidez e hierarquia, gerando uma desigualdade de tratamento
Gestão Tecno-Burocrática	- pode-se dizer que tem início no Brasil em 1930 culminando com a ascensão em 1964 do regime militar	- tem no conhecimento técnico-organizacional sua principal característica fulcrada pelo fenômeno da revolução industrial - decorrente desse pensamento o ideal burocrático emerge como sinônimo de neutralidade e objetividade dos fatos

		<ul style="list-style-type: none"> - a obediência a normas e regras se deve a essa mesma idéia de imparcialidade - mantém a idéia de controle pela gestão pela centralização e hierarquia da ação estatal - a divisão do trabalho e a busca de perfeição, também representam a neutralidade técnica
Gestão Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - inicia-se ao longo de 1980, sendo que somente a partir 1995 pode-se falar em reforma do estado no Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> - vinculada ao gerenciamento, baseia-se em modelos da iniciativa privada que prima pela transparência, prestação de contas e estabelecimento de parcerias. - a ação do Estado passa a ser compreendida como prestação de serviços. - torna-se mais articulada aos interesses da sociedade - orientada para a obtenção de resultados, por meio da descentralização e do incentivo à inovação, trouxe uma idéia mais dinâmica e flexível à administração - valoriza a participação da sociedade para a eficácia dos programas
Gestão Democrático-Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - atua paralelamente com a modalidade gerencial 	<ul style="list-style-type: none"> - sua principal característica é a participação mais intensa da sociedade no processo político - mantém a idéia de transparência e descentralização, porque vinculados a sua idéia principal - para a ocorrência da participação mais intensa busca criar espaços democráticos em relações horizontais que favoreçam o diálogo e a diversidade - discussão de processos, conciliação, negociação apresentam-se como formas abertas de buscar esse equilíbrio
Gestão em Rede	<ul style="list-style-type: none"> - modalidade teórica representada pela miscigenação das modalidades gerencial e democrático-participativa - no Brasil está associada em maior grau à gestão gerencial 	<ul style="list-style-type: none"> - tem na interação e na solidariedade uma nova forma de integração social - busca por meio de arranjos societários (parcerias e fóruns deliberativos) a evidência da participação - baseada em arranjos a gestão atua mais como co-ordenação (ou regradora) entre os atores de forma descentralizada e não hierarquizada - a multiplicidade de atores vinculados representa o cerne da gestão tornando-a mediadora de interesses - essa pluralidade a faz dinâmica/flexível e aberta

Quadro 1 – Síntese das modalidades de gestão de políticas públicas

A seguir apresenta-se um quadro síntese das leis de uso e ocupação do solo (quadro 2). A legislação por não se tratar de elemento estático no contexto histórico não se refere exatamente aos princípios que norteiam as modalidades de gestão, mas ao período no qual a modalidade se destacou, e às modalidades de gestão do uso do solo correspondentes a cada período.

Modalidades de Gestão de Políticas Públicas	Características das Políticas de Uso e Ocupação do Solo	Legislação
Gestão Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> - sistema de sesmarias e posses - hegemonia dos senhores rurais - direito de propriedade absoluta (com a Lei de Terras) 	- Lei 601/1850 (Lei de Terras)
Gestão Tecno-Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> - planejamento urbanístico centralizado - criação das regiões metropolitanas - surgimento dos Planos Diretores 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1967 (criava as regiões metropolitanas) - Lei 6766/79 (regula o parcelamento do solo)
Gestão Gerencial Gestão Democrático-Participativa Gestão em Rede	- função social da propriedade	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição de 1988 - Lei 10257/01 (Estatuto da Cidade)

Quadro 2 – Síntese das leis de uso e ocupação do solo e períodos característicos das modalidades de gestão no Brasil.

A análise das leis de uso e ocupação do solo (quadro 2) conjugada às modalidades de gestão no Brasil mostra que somente em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade os assuntos pertinentes à ocupação do solo passaram a ser tratadas de forma mais intensa à nível municipal, tanto na aprovação de loteamentos, como na regularização de áreas de invasões. É justamente neste momento que se observa a força do espaço local, ou da idéia de localidade, abordada no capítulo anterior, como elemento chave para uma adequada gestão.

CAPÍTULO 4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

4.1 DO OBJETO DE PESQUISA

O estudo das modalidades de gestão de políticas públicas permite compreender que muitas ações governamentais refletem muitas características pertinentes a cada modalidade de gestão. Mesmo as políticas de uso e ocupação do solo, de caráter principalmente técnico, trazem essas conotações, conforme anteriormente se observou. No momento em que o município compreende sua integração num ambiente maior, como elemento regional e global, são essas características que traçarão as diretrizes para o seu desenvolvimento.

A idéia de região metropolitana ganha novos contornos a partir de sua percepção de sistema e não como apenas território fragmentado, tal importância conquistada pelo espaço metropolitano deve-se à intensidade da urbanização (DOWBOR, 1997, p. 78). É um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo (MEYER, 2000, p. 5). Uma rede urbana compreende assim a organização do conjunto das cidades e suas zonas de influência, a partir dos fluxos de bens, pessoas e serviços estabelecidos entre si e com as respectivas áreas rurais, constituindo-se “em um reflexo social, resultado de complexos e mutáveis processos engendrados por diversos agentes sociais” (CORRÊA, 2001, p. 424).

A preocupação com impactos ambientais tem levado órgãos governamentais a manifestarem-se de modo específico e direcionado a essas questões. Esse o objetivo do CAOPA – RMC (Centro de Apoio Operacional às Promotorias Ambientais da Região Metropolitana de Curitiba), criado em 1º.05.2006, cuja competência destina-se ao planejamento, controle do uso e da ocupação do solo. Esse órgão, considerando o rápido desenvolvimento urbano do Município de Campo Largo e a notícia de Registro de diversos imóveis com parte ideal inferior ao estabelecido na Lei de Zoneamento, caracterizando

possíveis loteamentos irregulares, resolve firmar com o referido município termo de compromisso para adoção de medidas que regularizem os loteamentos localizados no Município, sendo Campo Largo primeiro objeto de estudo específico do órgão. Pela atipicidade do caso representado pelo aumento das ocupações irregulares no município terem ocorrido em função principalmente de ações de usucapião, somado à facilidade na obtenção de dados destinados à realização da pesquisa, o objeto recaiu nesse Município.

O Município de Campo Largo está, igualmente, inserido na Região Metropolitana de Curitiba (v. figura 1), fazendo parte do Núcleo Urbano Central¹⁹, onde se encontra a malha conurbada e os municípios com forte interação com o pólo metropolitano. Estão aí compreendidos: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, **Campo Largo**, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Quatro Barras.

Campo Largo possui uma realidade econômica com forte tendência de tornar-se cidade dormitório de Curitiba, por possuir fácil acesso à capital. Em seu território, observam-se várias chácaras de lazer e loteamentos abrigando pessoas que diariamente se deslocam para Curitiba com o objetivo de estudar ou trabalhar. Os limites naturais do município são o rio Itaqui a sudoeste, a serra de São Luiz do Purunã a oeste, o rio Conceição a noroeste, o rio Ribeira (ou Ribeirinha) a norte, o Açungui a nordeste, o Córrego Frio e o rio Ouro Fino a leste, o Passaúna a sudeste, e o rio Verde ao sul.

O principal acesso a Campo Largo é através da BR-277, que atravessa o extremo sul do município no sentido leste-oeste e liga o litoral paranaense e a Região Metropolitana de Curitiba ao interior do Estado, região centro-oeste do Brasil, Argentina e Paraguai. Esta rodovia, cujo traçado atravessa a cidade de Campo Largo, é importante via de escoamento da produção do Estado do Paraná, Mato Grosso do Sul, Argentina e Paraguai para o porto de Paranaguá.

Além da Rodovia Federal (BR 277), o município é servido por três rodovias estaduais (figura 4): PR-090, ou estrada do Cerne, que parte de Curitiba em direção a Castro e ao Norte do Paraná, atravessando o norte do

¹⁹ Núcleo Urbano Central onde encontra-se a malha urbana conurbada e os municípios com forte interação com o Pólo metropolitano. (COMEC, 2001, p. 43)

município; a PR-510, com um trecho incorporado à malha urbana da cidade e que liga esta a Balsa Nova e a Bateias; a PR-423, ou via Metropolitana 1, que liga a BR-277 à BR-116, contornando o núcleo urbano de oeste a sul e que se destina ao escoamento do tráfego pesado e de cargas industriais.

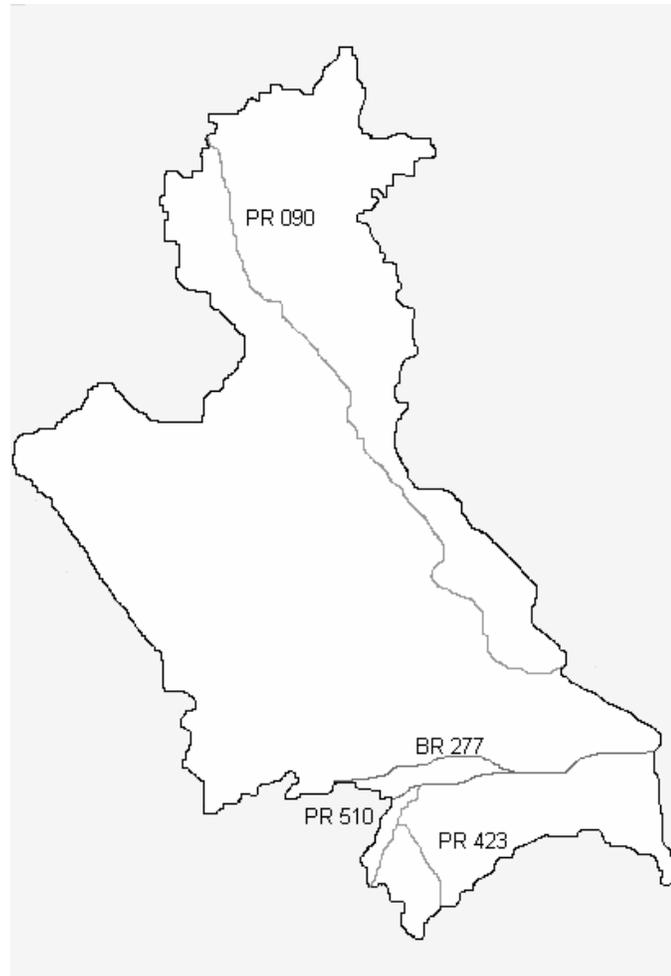


Figura 4: Mapa indicando as rodovias que atravessam o Município de Campo Largo

4.2 METODOLOGIA DE PESQUISA

a) Delimitação do objeto de estudo

Embora, numa primeira visão, este objeto de estudo pareça estar delimitado e definido claramente, foi com dificuldade que tentamos alcançá-lo, dado o número elevado de loteamentos irregulares no município (dados municipais indicavam até 1997 a existência de 49 loteamentos em situação irregular, contudo a COMEC em 2000 apresentava dados indicativos de 53).

Procedeu-se a escolha dos quatro processos de regularização fundiária considerados de maior relevância pelo órgão municipal, considerando-se como relevante aquele em que há conflito entre a questão ambiental e a questão social, bem como entre sujeitos do governo e da sociedade civil. Nesse contexto foram considerados os seguintes critérios: tamanho da ocupação irregular (considerado como número de famílias); complexidade do processo (considerado o número de agentes envolvidos); polêmica (considerada questões ambientais) e nível de consolidação (considerada a infra-estrutura). Desta etapa restaram selecionadas as seguintes áreas para análise dos processos de regularização fundiária: Jardim Esmeralda, Jardim Lise, Vila Krupa e Jardim Meliane (figura 5).

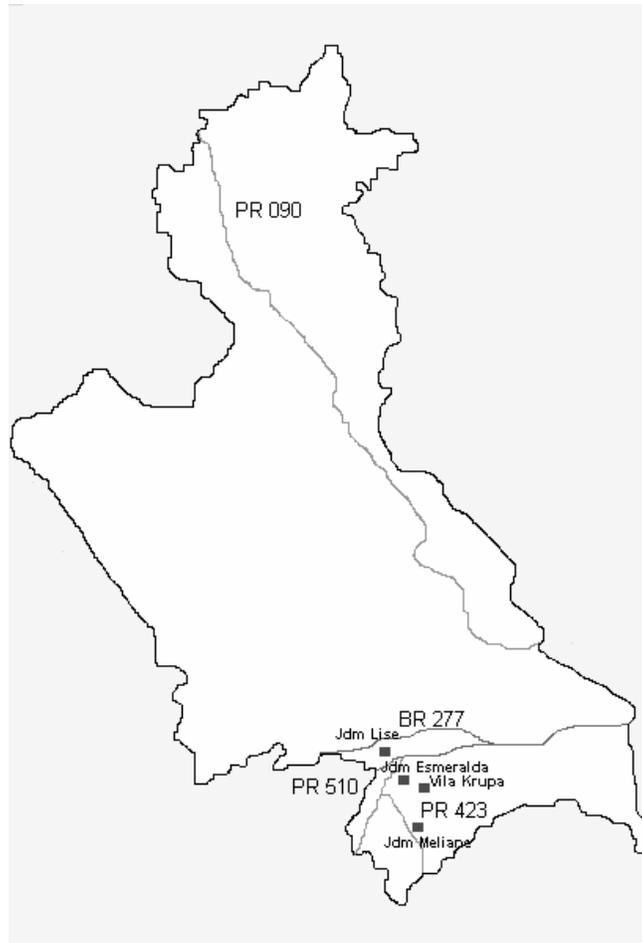


Figura 5: Mapa situando as ocupações irregulares objetos da pesquisa dentro do Município de Campo Largo

b) Levantamento histórico das áreas selecionadas

Dada a inexistência de processos de regularização fundiária e reurbanização de alguns, e a ausência de dados de outros, foi necessário realizar uma análise histórica dos processos selecionados, para servirem de suporte a análise. Optou-se por obter informações em órgãos municipais que conhecessem de forma mais intensa a dinâmica desses processos. Assim essa fase possibilitou conhecer como, porque e em que conjuntura esses processos foram implementados.

JARDIM ESMERALDA (Figura 6) – Este aglomerado teve seu pedido de aprovação de loteamento feito em 1978, aprovado pela Lei Municipal 589/82,

mas não encaminhado a registro caducou sua aprovação. Submetido novamente as normas pertinentes, teve seu processo muitas vezes mantido em estado de abandono. Quando do retorno várias vezes houve manifestações da COMEC, solicitando informações, e nos trâmites entre prestação de informações dos órgãos locais e a COMEC, até hoje não se encontra regularizado. Numa área de 291.551,20m² possui 372 famílias ocupando suas áreas. Esta área destaca-se pelo critério de tamanho da ocupação irregular e nível de consolidação. A transição temporal que decorreu no processo de regularização levou muitos adquirentes de imóveis a realizarem suas aquisições como partes ideais. Levou também a ocupação a um nível de consolidação tal, que se encontra instalada no local inclusive uma escola estadual. O levantamento da matrícula do imóvel junto ao Registro de Imóveis da Comarca demonstrou a evidência de 61 registros nestas condições, dificultando ainda mais o processo de regularização.

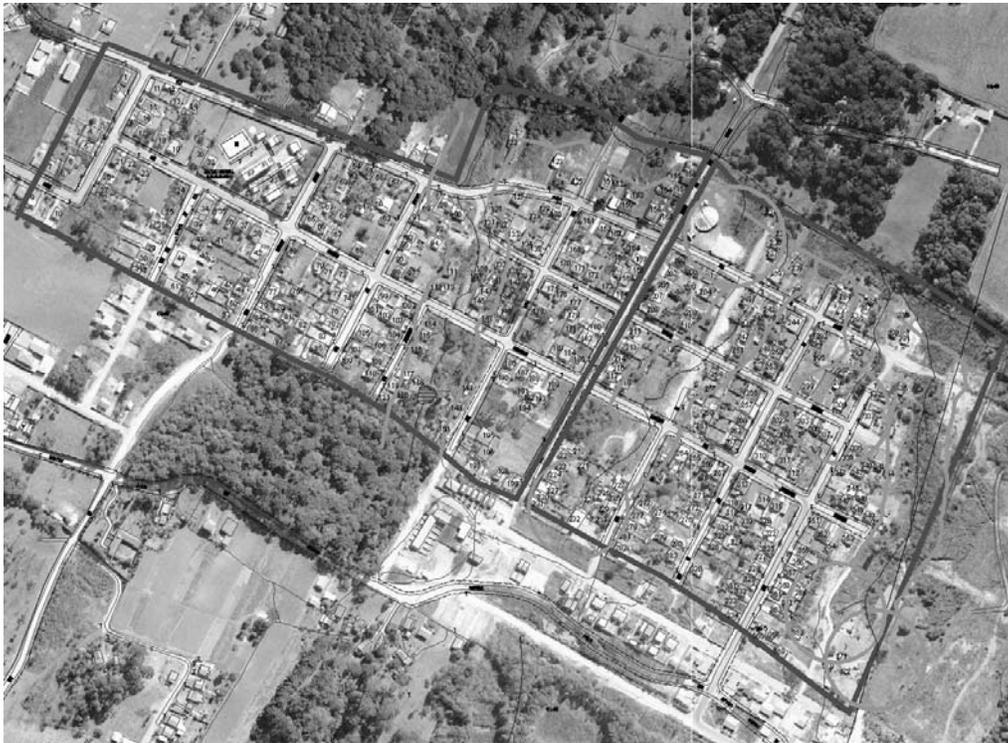


Figura 6: Mapa aéreo da ocupação denominada Jardim Esmeralda.
Fonte: Elaborado pela Secretaria de Município de Campo Largo

JARDIM LISE (Figura 7) – Trata-se do único loteamento irregular em que há existência de processo de regularização em andamento. Igualmente iniciado



Figura 8: Mapa aéreo da ocupação denominada Jardim Meliane.
Fonte: Elaborado pela Secretaria de Município de Campo Largo

VILA KRUPA (Figura 9) - Ocupação irregular selecionada pelo grau de complexidade. Trata-se de diversas vendas de partes ideais num total de 72 proprietários constantes em registro, contras as 92 famílias existentes na ocupação. Diversas vendas de partes ideais impossibilitam um processo célere de regularização, principalmente por não compreender nenhum pedido de aprovação de loteamento. O único processo existente corresponde a uma iniciativa do órgão municipal para que o proprietário procedesse a regularização encontrando-se em suspenso.



Figura 9: Mapa aéreo da ocupação denominada Vila Krupa.
 Fonte: Elaborado pela Secretaria de Município de Campo Largo

c) Levantamento dos aspectos urbanísticos das áreas selecionadas

A próxima etapa consistiu na coleta de dados que pudessem oferecer uma síntese dos aspectos urbanísticos das áreas em estudo resumidos ao final nas seguintes tabelas:

Tabela 1 – perfil com infra-estruturas destacando equipamentos e serviços coletivos tais como: equipamentos de educação; equipamentos de saúde; saneamento; transporte; energia elétrica; pavimentação.

Tabela 2 – perfil de aspectos legais concernentes ao processo de regularização quando existente destacando: participação social, período, atores.

Tabela 3 – perfil de densidade populacional em que são identificados o número de lotes pretendido, o número de famílias existentes e a densidade habitacional.

Tabela 4 – perfil de referência espacial e zoneamento, onde foram consideradas além das localidades de situação das áreas de ocupação

também a existência ou não de áreas de proteção ambiental (APAS), ou de risco sócio-ambiental.

	Jardim Esmeralda	Jardim Lise	Jardim Melian e	Vila Krupa
Pavimentação *	Via Principal	Não	Não	Sim
Água	Sim	Sim	Parcial	Sim
Iluminação Pública	Parcial	Não	Não	Parcial
Energia Elétrica	Sim	Sim	Parcial	Sim
Escola no interior da área	Sim (mun. e Est.) Fund. e Sec.	Não	Não	Sim (mun.) Fund.
Distância (Km2): considerada como aquela computada do eixo central na área em questão até a escola ou posto de saúde mais próximo.	0000	01	01	01
Saúde	Não	Não	Não	Não
Distância (Km2): considerada como aquela computada do eixo central na área em questão até a escola ou posto de saúde mais próximo.	01	02	01	01

Tabela 1: Perfil de infra-estrutura

* Pavimentação : entende-se por pavimentação o uso de cobertura asfáltica.

	Jardim Esmeralda	Jardim Lise	Jardim Meliane	Vila Krupa
Tipo de ocupação	Loteamento Irregular*	Loteamento em término de regularização	Invasão***	Loteamento clandestino**
Existência de Projeto de Ocupação	Sim	Sim	Parcial	Sim
Situação do Projeto	Abandonado	Em conclusão	Processo de relocação	Suspensão
Existência de Participação	Sim	Sim	Sim	Sim
Atores identificados	Município; proprietário	Município; proprietário	Município; comunidade; Ministério das Cidades	Município; proprietário
Entraves legais para regularização	Elevado número de proprietários de partes ideais	Em finalização de aprovação.	Alta rotatividade de famílias de moradores.	Elevado número de proprietários de partes ideais

Tabela 2: Perfil de Aspectos Legais

* Loteamento Irregular: aquele que foi aprovado pelo Município mas não foi levado a registro ou não foi implementado devidamente.

** Loteamento Clandestino: aquele em que sequer existe pedido de aprovação de loteamento

*** Invasão: áreas normalmente ocupadas por população de baixa renda.

	Jardim Esmeralda	Jardim Lise	Jardim Meliane	Vila Krupa
Área (m2)	291.551,20	93.597,90	Indefinida **	119.858,26
Número de lotes	394	125	Inexistente ***	Inexistente ***

Número de Famílias	372	109	262	92
Densidade (ha) *	156,74	171,73	****	260,56

Tabela 3 – Perfil de Densidade Populacional

* No cálculo da densidade tomou-se por base o número de membros (05) da família brasileira adotado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

** Tratando-se de invasão não é possível a verificação da área que é compreendida pela ocupação.

*** As ocupações destacadas não possuem processo de aprovação de loteamento, portanto não há número de lotes pretendido a ser aprovado.

**** Trata-se de processo de invasão, não havendo área delimitada para verificação da densidade.

	Jardim Esmeralda	Jardim Lise	Jardim Meliane	Vila Krupa
Localização*	Campo do Meio	Itaqui	Campo de Meio	Cercadinho
Zoneamento**	ZR2 (PD 2005) ZR2 (L 1965)	ZR2 (PD 2005) ZR2 (L 1965) e SEC2 (L 1965)	ZR2 (PD 2005) ZEIS (L 1965)	ZR2 (PD 2005) SEC1 (L 1965)
Lotes de risco sócio-ambiental	Fundo de vale*** (87)	Fundo de vale (24); áreas do município (28); áreas de rua (01)	Fundo de vale (58)	Fundo de vale (08)

Tabela 4 – Perfil de Referência Espacial e Zoneamento

* Todas as localidades analisadas encontram-se situadas na região sudoeste do município (ilustração 3)

** L 1965: Lei estabelecendo normas para projeto de edificações residenciais no Município de Campo Largo de 29.06.2007.

ZR2 : região da cidade destinada a acomodar, com baixa e média densidades, as funções habitacionais e comunitária. Serão permitidas as atividades de comércio e serviço compatíveis com o uso residencial, possível a instalação de residências, comércios e serviços vicinais (imediatos ao bairro).

ZEIS : zonas de especial interesse social.

SEC1 e SEC2 : Setor Especiais Comerciais 1 e 2: áreas para as quais são estabelecidas ordenações especiais de uso e ocupação do solo, condicionadas às suas características locais, funcionais ou de ocupação urbanística já existentes ou projetadas e aos objetivos e diretrizes de ocupação da cidade.

*** Fundo de vale: áreas localizadas nas imediações ou nos fundos de vales, sujeitas a inundações, a erosões ou que possam acarretar transtornos à coletividade por uso inadequado (definição na forma da Lei Municipal 1814).

d) Leitura do Plano Diretor Municipal

Construída a tabela específica, em seguida procedeu-se à leitura do Plano Diretor Municipal, para identificação de ações públicas referentes à regularização fundiária. A escolha pela leitura do Plano Diretor deve-se pelo mesmo representar o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A regularização fundiária não é processo que se restringe à titulação, deve estar em sintonia com os projetos de melhoria urbana e com os princípios e diretrizes do Plano Diretor.

e) Identificação das leis municipais pertinentes à pesquisa

Na seqüência, procedeu-se a identificação de leis municipais que tivessem pertinência às questões fundiárias, das quais foram selecionadas as seguintes:

Lei 1825/05 (dispões sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo);

Lei 1816/05 (dispõe sobre a usucapião especial e o direito de superfície);

Lei 1818/05 (dispõe sobre a regularização de parcelamentos ilegais);

Lei 1822/05 (dispõe sobre o parcelamento do solo);

Lei 1963/07 (dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo);

f) Análise dos documentos

A pesquisa foi realizada assim tendo como parâmetros as contribuições e sugestões do método “análise de conteúdo” baseando-se essencialmente nas abordagens de Bardin (1995). Trabalhou-se o recorte dos conteúdos e a elaboração das categorias para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa.

De acordo com Bardin (1995, p. 18), a célebre definição de análise de conteúdo surge no final dos anos 40-50, com Berelson, auxiliado por Lazarsfeld afirmando que “a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”. Para Bardin (1995), a análise de conteúdo de

mensagens que deveria ser aplicável a todas as formas de comunicação possui duas funções que podem ou não se dissociar quando colocadas em práticas. A primeira diz respeito à função heurística, ou seja, a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão à descoberta. A segunda se refere à administração da prova, em que hipóteses, sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servem de diretrizes apelando para o método de análise de uma confirmação ou de uma informação.

É um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, mas com aplicações diferentes, sendo que na primeira, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é levado em consideração (BARDIN, 1995).

Bardin (1995, p.95), apresenta a utilização da análise de conteúdo em três fases fundamentais: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na primeira fase é estabelecido um esquema de trabalho que deve ser preciso, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. A segunda fase consiste no cumprimento das decisões tomadas anteriormente, e finalmente na terceira etapa, o pesquisador apoiado nos resultados brutos procura torná-los significativos e válidos. Trivinos (1987) também explica as três etapas assinaladas por Bardin (1995), como sendo básicas nos trabalhos com a análise de conteúdo.

A pré-análise: a organização do material, quer dizer de todos os materiais que serão utilizados para a coleta dos dados, assim como também como outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenômeno e fixar o que o autor define como corpus da investigação, que seria a especificação do campo que o pesquisador deve centrar a atenção. Corpus nada mais é que o conjunto de material que será submetido a uma análise. Nesse trabalho os corpora compõem-se de questionário e entrevistas aplicados aos atores selecionados.

A descrição analítica: nesta etapa o material reunido que constitui o corpus da pesquisa é mais bem aprofundado, sendo orientado em princípio

pelas hipóteses e pelo referencial teórico, surgindo desta análise quadros de referências, buscando sínteses coincidentes e divergentes de idéias.

Interpretação referencial: é a fase de análise propriamente dita. A reflexão, a intuição, com embasamento em materiais empíricos, estabelecem relações com a realidade aprofundando as conexões das idéias, chegando se possível à proposta básica de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais.

Laville & Dionne (1999) apresentam como etapas do processo de análise de conteúdo a etapa do recorte dos conteúdos, a definição das categorias analíticas e a categorização final das unidades de análise. Tais etapas estão sucintamente descritas a seguir:

O Recorte de Conteúdos: A análise dos conteúdos coletados e organizados passa primeiramente pela etapa do recorte, na qual os relatos são decompostos para em seguida serem recompostos para melhor expressar sua significação. Os recortes devem alcançar o sentido profundo do conteúdo ou passar ao largo das idéias essenciais. Os elementos assim recortados vão constituir as unidades de análise, ditas também unidades de classificação ou de registro. As unidades consistem em fragmentos do discurso manifesto como palavras, expressões, frases ou ainda idéias referentes a temas recortados (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 216).

A Definição das categorias analíticas: Os elementos de conteúdo, agrupados por parentesco de sentido, se organizarão sob as devidas categorias analíticas, tal procedimento poderá ser da seguinte forma: - Modelo aberto (as categorias não são fixas no início, mas tomam forma no curso da análise). - Modelo fechado (o pesquisador decide a priori as categorias apoiadas em um ponto de vista teórico que submete freqüentemente à prova da realidade). - Modelo Misto (as categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador se permite modificá-las em função do que a análise aportará). O recurso à análise categorial, refere-se à delimitação de unidade de codificação, assumida pelo analista que a partir da totalidade de um texto e em nome de um ideal de objetividade e racionalidade, verifica, com base em critérios de

classificação “a freqüência de presenças (ou se ausência) de itens de sentido” (Bardin, 1995, p. 37).

De acordo com Laville & Dionne (1999) “um bom conjunto de categorias deve ser pertinentes, tão exaustivas quanto possíveis, não demasiadas, precisas e mutuamente exclusivas”.

A Categorização final das unidades de análise: A categorização final se refere a uma análise de reconsideração da alocação dos conteúdos e sua categorização a partir de um processo interativo característico do modelo circular da pesquisa qualitativa. O processo permite uma análise mais profunda dos recortes com base em critérios discutidos e incorporados.

Bardin menciona o recurso à análise categorial como delimitação de unidade de codificação assumida pelo analista, que a partir da totalidade de um texto e em nome de um ideal de objetividade e racionalidade, verifica com base em critérios de classificação “a freqüência de presença ou de ausência de itens de sentido”. Trata-se de método que “visa introduzir uma ordem, segundo certos critérios, na desordem aparente” (ROCHA; DEUSDARÁ, 2006, p. 34).

A categorização consiste em agrupar dados de acordo com a similitude que apresentam. Reflete na verdade uma forma de síntese, no qual se extraem de uma mensagem, seus aspetos mais importantes. Tendo como objetivo geral a análise e das modalidades de gestão a pesquisa primeiro precisa identificá-las. E aqui entra a metodologia da análise de conteúdo.

Neste sentido, as unidades de análise terão os seguintes temas centrais ligados às modalidades de gestão de políticas públicas: Gestão Patrimonial, Gestão Tecno-Burocrática, Gestão Gerencial, Gestão Democrático-Participativa e Gestão em Redes.

g) Categorização dos temas específicos

Definidos os temas centrais, o próximo passo foi a categorização dos temas específicos. Muito embora a categorização no método de Bardin esteja mais associada à idéia de freqüência de elementos de sentido, na pesquisa a categorização está mais vinculada à identificação das características de cada modalidade de gestão, já que a presença ou indicação dessas características

nos fornecerão a modalidade de gestão mais incidente. Essas características foram selecionadas a partir do texto construído nesta pesquisa. As categorias e a justificativa de suas escolhas são apresentadas abaixo na forma de quadros. O quadro 3 apresenta a categorização do tema gestão patrimonial, o quadro 4 apresenta a categorização do tema gestão tecno-burocrática, o quadro 5 apresenta a categorização do tema gestão gerencial, o quadro 6 apresenta a categorização do tema gestão democrático-participativa, o quadro 7 apresenta a categorização do tema gestão em redes. A elaboração dos quadros segue a metodologia da análise de documentos quanto à categorização, isto é, a identificação de elementos que servirão de suporte à posterior análise permitindo a identificação das modalidades de gestão. Nessa pesquisa os elementos de categorização coincidem com as características das modalidades de gestão. Ao lado de cada uma delas segue uma coluna com pequena indicação do significado da característica e com menção às páginas na pesquisa onde tais elementos foram tratados de forma mais intensa.

GESTÃO PATRIMONIAL

CATEGORIA	JUSTIFICATIVA
CENTRALIZAÇÃO	A centralização dá-se em termos burocrático-administrativo, possibilitando a dominação estatal através do território e da nação (p.68).
APARATO BUROCRÁTICO-LEGAL	O Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas (p.68).
CLIENTELISMO	Uma minoria que comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos urbanos (p. 70)
TROCA DE FAVORES	A manifestação do coronelismo ocorre assim por "compromisso" e "troca de proveitos" (p.73).
INFLUÊNCIA PESSOAL	O poder político estava assim ligado ao poder econômico e tinha no governo o reflexo de seu patrimônio pessoal. (p.73)
DESIGUALDADE DE TRATAMENTO	Na amplíssima área de latifúndios agrícolas, só os grandes senhorios rurais existem, fora deles tudo é rudimentar, informe, fragmentário (p. 75)
TRADICIONALISMO	A garantia dos municípios a seus deveres, em outras palavras, o princípio que legitimava o exercício efetivo do poder público, assentava-se, antes na autoridade do passado, nos usos e costumes (p. 74)

Quadro 3 – Categorização do Tema Gestão Patrimonial

GESTÃO TECNO-BUROCRÁTICA

CATEGORIA	JUSTIFICATIVA
CONHECIMENTO TÉCNICO	Fator estratégico de produção e resultante num dos mais significantes fenômenos do século XX. Este fator é o conhecimento técnico-organizacional (p. 76 e 81).
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	Em questão de anos, no entanto, esse país experimenta um ritmo acelerado de racionalização administrativa (p. 76).
CONTROLE	O Estado, no momento em que exerce o papel de acionador da acumulação, tem outro papel a desempenhar – o de controle social (p. 78)
ATENÇÃO ÀS REGRAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS LEGAIS	Já a dominação burocrática tem sua auto-justificação no princípio da validade, cujo poder de mando se expressa num sistema de regras racionais estatuídas que encontram obediência quando o portador do poder a exige (p. 83)
EXCLUSÃO DE MASSAS	Aciona o processo de exclusão das massas para financiar o sócio menor: o capital local (p. 79).
PRÁTICA DE ACORDOS	A classe dominante rearticula seus compromissos com a Sociedade Civil (p. 79).
INTERVENCIONISTA	Acentuada intervenção estatal na economia, fortalecimento do poder dos técnicos e reconhecimento dos chamados “direitos sociais” (p. 81).
NEUTRALIDADE/IMPARCIALIDADE EM RAZÃO DOS PROCEDIMENTOS	Todo esse contexto de reformulação da ideologia burguesa traz a idéia da neutralidade científica como pedra angular do desenvolvimento da civilização (p. 80).
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL	A burocracia cria uma esfera adequada ao aumento da importância do direito, na base de leis (p.83).
OBJETIVIDADE	A proposta extrema da concepção tecnocrática é assim a completa “desintoxicação”, ou seja, a completa eliminação da “subjetividade” dos planos de domínio estatal, substituída pela chamada “determinação objetiva dos fatos” (p. 81).
BUSCA DE EFICIÊNCIA	Com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza” vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude (p.83).
HIERARQUIA	Tipo de organização com relações hierárquicas designada para atender em larga escala administrativa (p. 84).
SETORIALIZAÇÃO	A burocratização oferece o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados (p.83).
CENTRALIZAÇÃO	Excessiva centralização da ação estatal no poder executivo (p. 79).

Quadro 4 – Categorização do Tema Gestão Tecno-burocrática

GESTÃO GERENCIAL

CATEGORIA	JUSTIFICATIVA
PROCESSOS TÉCNICOS	Busca introduzir na gestão processos com idéia de qualidade, produtividade, resultados, etc. Contém elementos como uma administração mais eficiente

	pela performance dos gestores e motivações técnicas (p.85).
EMPREENDEADORISMO	Pressupõe que a gestão pública adote em suas execuções os modelos oriundos da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focada nos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo (p. 90).
TRANSPARÊNCIA	Trouxe vários benefícios à administração do Estado, como a transparência administrativa (p. 95).
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Performance governamental avaliada por uma devida prestação de contas (p. 90).
ARTICULAÇÃO	A palavra chave é a articulação dos interesses dos cidadãos e a administração pública (p. 90).
DESCENTRALIZAÇÃO	Pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança (p. 87).
INOVAÇÃO	Serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação (p. 87).
PLANEJAMENTO	Um processo permanente onde o planejamento funciona como orientação (p. 92).
ESTRATÉGIA	A concepção do Planejamento Estratégico Municipal emergiu assim visando substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento (p. 90).
DINÂMICA	A concepção do Planejamento Estratégico Municipal emergiu assim visando substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento (p. 90).
BUSCA MAIOR PRODUÇÃO	Caracterizada por ser orientada para a obtenção de resultados (p. 87).
BUSCA MAIOR PARTICIPAÇÃO	A participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos (p. 89).
FLEXIBILIDADE	Procura e flexibilidade nas relações de trabalho. (p. 91)
ATUA COMO GERENCIAMENTO	O que está em jogo é a qualidade do desempenho dos governos locais nos planos econômico favorecendo a competitividade (p. 88).
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	Sugere uma estrutura organizacional descentralizada, viabilizando o controle descentralizado através de mecanismos previstos na prestação de serviços (p. 89).

Quadro 5 – Categorização do tema Gestão Gerencial

GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA

CATEGORIA	JUSTIFICATIVA
DISCUSSÃO DOS PROCESSOS	Apresenta a <i>política deliberativa</i> como uma nova alternativa (p. 99).
CRIAÇÃO DE PARCERIAS	O local ainda apresenta contornos mais positivos para o estabelecimento de arranjos (p. 97).
INCENTIVAÇÃO	A principal característica que a distingue da anterior é a participação mais intensa da sociedade no processo político (p. 96).
TRANSPARÊNCIA	Uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas e programáticas (p. 97).
PRESTAÇÃO DE CONTAS	A participação exerce um papel relevante, sobretudo no controle da prestação de serviços públicos (p. 96).
DESCENTRALIZAÇÃO	O caminho alternativo oferecido pela

	descentralização é a possibilidade de maior participação da sociedade junto ao processo político (p.97).
CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS	A participação popular é considerada fundamental (p.99).
ACEITA A DIVERSIDADE	Trata-se na verdade de defender e produzir a diversidade em uma cultura de massa, e esse é o grande desafio para a democracia (p. 101).
ACEITA O DIÁLOGO	Uma relação mais horizontal onde se favoreça a diversidade e o diálogo (p.98).
PLANEJAMENTO	É necessário prever mecanismos participativos na elaboração e implementação de ações e políticas públicas (p. 98).
CONCILIAÇÃO	Busca o equilíbrio entre os interesses divergentes (p. 100).
DEMOCRÁTICA	Porque produz vários processos participativos de discussão, conduz a um processo democrático de discussão (p. 100).
SOLIDARIEDADE	Sempre voltada a um fim específico e comum (p. 100).
NEGOCIADORA	Através de acordos procura o equilíbrio nos antagonismos. (p. 100).
DELIBERATIVA	Baseia-se fundamentalmente nos processos de discussão (p. 100).
FORTELECIMENTO DOS MECANISMOS E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO	Fortalecimento de espaços democráticos em contextos de sofrimento e exclusão social significam fatores de potência dos sujeitos individuais e coletivos (p. 98).
FORMADORA DE OPINIÃO	Como fruto das estruturas de comunicação orientadas para o entendimento mútuo (p. 100).

Quadro 6 – Categorização do tema Gestão Democrático-participativa

GESTÃO EM REDES

CATEGORIA	JUSTIFICATIVA
INTERATIVA	Interação, ou da solidariedade como uma nova fonte de integração social (p. 109).
SOLIDARIEDADE	Interação, ou da solidariedade como uma nova fonte de integração social (p. 109).
FORMADORA DE ARRANJOS	Diversidades da sociedade moderna requerem novas formas e arranjos de governança (p. 109).
INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO	Cada vez mais a literatura e a prática mostram a relevância da participação nos processos sociais (p. 109).
COORDENAÇÃO	A coordenação é o foco para o qual está voltado a gestão em rede (p. 110).
ORGANIZACIONAL	A gestão em rede está fundada no padrão organizacional que prima pela flexibilidade e dinamismo (p.110).
FLEXIBILIDADE/DINÂMISMO	Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (p.113).
ARTICULAÇÃO	Formas de articulação entre agências governamentais ou destas com redes sociais (p.112).
AGE COLETIVAMENTE	Tem a ver com um sistema complexo supra-individual, diferente dos indivíduos que dela fazem parte, impondo-se sobre as vontades individuais (p. 114).
DESCENTRALIZAÇÃO	“Relações mais horizontalizadas, menos

	centralizadas e portanto mais democráticas” (p. 112).
NÃO HIERARQUIZADA	“Relações mais horizontalizadas, menos centralizadas e portanto mais democráticas” (p. 112).
MOBILIZADORA	Articula diversos recursos políticos quando estão dispersos entre os atores (p. 113).
MEDIADORA	Está mais focada na mediação e na coordenação entre organizações que fazem política (p. 113).
REGRADORA	Não implica que entre eles não haja interdependência, para tanto normalmente são estabelecidas algumas regras (p. 113).
ABERTA	Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (p. 113).
VINCULAÇÃO	O social constitui redes cujos vínculos exigem uma dimensão de obrigação coletiva mais ampla (p. 114).
INFORMAL	Valorização dos elos informais e das relações, em detrimento das estruturas hierárquicas (p. 115).
PLURALISTA	A sociedade real é pluralista ou multicêntrica, além da variedade de atores que influem no processo político, e a proliferação de núcleos distintos de união (p. 109).
AGREGADORA	Integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (p. 116)

Quadro 7 – Categorização do tema Gestão em redes

h) Tendo em vista que das áreas selecionadas apenas uma delas possuía processo formal de regularização fundiária em andamento; e levando-se em conta que o mesmo processo constitui-se de alguns ofícios trocados entre o órgão municipal e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), além de títulos dominiais, optou-se pela aplicação das categorias selecionadas no processo de análise dos documentos legais selecionados e mencionados na alínea “e”;

i) Formulação de questionário (apêndice A) aplicado junto ao órgão municipal, nas secretarias correspondentes à questão fundiária (Secretaria de Infra-estrutura (gestão 2001/2004) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano (gestão 2005/2008), junto aos presidentes das Associações de Moradores das ocupações pesquisadas (períodos de 2001 a 2007) e junto ao responsável legal da área correspondente ao Jardim Lise. A escolha dos órgãos governamentais deve-se por representarem os órgãos responsáveis pela ordenação do território. Os presidentes das Associações de Moradores por representarem a sociedade civil das respectivas áreas selecionadas para pesquisa. O responsável legal da área corresponde ao Jardim Lise por tratar-se

da única com existência de processo de regularização em andamento. Embora o questionário possibilite a justificação das respostas, nenhum deles o fez.

4.3 RESULTADO E ANÁLISE

4.3.1 Resultado da análise documental

4.3.1.1 Plano Diretor

O Plano Diretor de Campo Largo foi elaborado em 2005. Contudo trata-se de plano cujo diagnóstico vinha sendo construído já pela gestão anterior. Para a análise do documento adotou-se o seguinte critério:

a) primeiramente foram analisados os artigos referentes aos princípios e diretrizes do planejamento municipal.

Procedida a análise foram encontradas as seguintes categorias que se encontram representadas no quadro seguinte (quadro 8). Para tanto se apresenta na primeira coluna a característica encontrada, e sua justificativa, isto é, que elemento do documento foi a base de sua categorização, numa análise estrutural. Todos os demais quadros de análise de documentos seguem a mesma sistemática:

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
CONHECIMENTO TÉCNICO	Art. 6, parágrafo único: “de modo a atender o disposto nas leis e códigos específicos” Art. 12, § 2, alínea “f”
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL	Art. 6, parágrafo único: “de modo a atender o disposto nas leis e códigos específicos” Art. 8, § 1: “A lei específica e complementar a que se refere este artigo indicará as propriedades, as dimensões ou as áreas e os prazos aplicáveis a cada caso”.
PROCESSOS TÉCNICOS	Art. 6, parágrafo único: “de modo a atender o disposto nas leis e códigos específicos” Art. 12, § 1, alínea “h”: “determinar as diretrizes, normatizar e analisar os projetos de parcelamento do solo urbano”.
TRANSPARÊNCIA	Art. 2 § 2: “garantida a transparência”
ARTICULAÇÃO	Art. 4, IX: “Propiciar a integração entre as diversas políticas setoriais a todos os níveis de governo”. Art. 12, § 1, alínea “b” : “Criar soluções integradas visando melhores condições sociais para a população”.
DESCENTRALIZAÇÃO	Art. 6, alínea “i”: “A função social da propriedade deverá atender aos princípios do ordenamento territorial do Município com o objetivo de assegurar descentralização das atividades

	econômicas”
ESTRATÉGIA	Art. 2: “é um instrumento estratégico e global de caráter normativo e programático da política de desenvolvimento integrado do Município”
BUSCA MAIOR PARTICIPAÇÃO	Art. 2 § 2: “garantida a participação democrática de cidadãos”. Art. 3, inciso V: “ A garantia da participação da comunidade na gestão territorial”. Art. 14, inciso III: “Incentivar a participação comunitária”.
SETORIALIZAÇÃO	Art. 12 (constituição do sistema municipal de planejamento)
DISCUSSÃO DOS PROCESSOS	Art. 12, § 2, alínea “b”: promover debates sobre os planos e projetos do desenvolvimento territorial municipal”.
CONCILIADORA	Art. 12, § 1, alínea “c”: “Articular as políticas e diretrizes setoriais”.
ATENÇÃO ÀS REGRAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS LEGAIS	Art. 2: “O Plano Diretor é um instrumento determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município”.
BUSCA DE EFICIÊNCIA	Art. 4, inciso VIII: “visando uma maior eficácia social e eficiência econômica”.
FLEXIBILIDADE	Art. 12, § 2: “Compete ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente analisar casos não previstos na legislação urbanística”.
ACEITA O DIÁLOGO	Art. 12, § 2, alínea “d”: “receber da sociedade e encaminhar para discussão matérias de interesse coletivo”.

Quadro 8 – Análise dos artigos referentes aos princípios e diretrizes do Plano Diretor

Em seguida procedeu-se a análise da política setorial correspondente à Política de Uso e Ocupação do Solo, onde no quadro 9 podemos observar que foram encontradas as seguintes categorias:

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
CONHECIMENTO TÉCNICO	Art. 15, inciso IV: “expedir diretrizes de parcelamento do solo adequadas tecnicamente ao relevo, tipo de solo existente, e às exigências ambientais pertinentes
ARTICULAÇÃO	Art. 15, inciso IX: “evitar a ocorrência de usos conflituosos”.

Quadro 9 – Análise dos artigos referentes a política de uso e ocupação do solo do Plano Diretor

4.3.1.2 Leis Complementares

Procedida a análise das Leis Complementares selecionadas para a pesquisa foram encontradas as seguintes características:

a) LEI 1825/05 (quadro 10)

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
CONTROLE	Art. 2, inciso II: “promover o crescimento controlado”.
INTERVENCIONISTA	Art. 2, inciso VI: “ampliação do poder de fiscalização”.
ATENÇÃO ÀS REGRAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS LEGAIS	Art. 2, inciso VII: “sigam as recomendações urbanísticas e diretrizes”. Art. 4: “edificações de qualquer natureza ficam sujeitas às diretrizes e critérios estabelecidos nesta Lei”.
CRIAÇÃO DE ESPAÇOS	Art. 45 (composição do conselho municipal de urbanismo e

DEMOCRÁTICOS	meio ambiente).
TRANSPARÊNCIA	Art. 52: "fornecerá a qualquer interessado todas as informações".
TRATAMENTO DESIGUAL	Ausência de criação de ZEIS (zonas de especial interesse social).

Quadro 10 – Análise da Lei 1825/05

b) LEI 1816/05 (quadro 11)

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL	Característica típica de procedimento jurídico.

Quadro 11 – Análise da Lei 1816/05

c) LEI 1818/05 (quadro 12)

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
CONHECIMENTO TÉCNICO	Art. 2, inciso I: "deverá levar em conta condições geológicas e geomorfológicas dos terrenos".
OBJETIVIDADE	Art. 4 (leva em consideração procedimentos objetivos para regularização).

Quadro 12 – Análise da Lei 1818/05

d) LEI 1822/05 (quadro 13)

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL	Art. 1: "os projetos de loteamentos dependerão de prévia licença". Art. 10: dispõe sobre os procedimentos para projetos de loteamentos.
CONTROLE	Art. 4: "O emplacamento dos logradouros é privativa do Poder Público Municipal".
CENTRALIZAÇÃO	Art. 7: "Embora satisfazendo as exigências da Lei, qualquer projeto de parcelamento pode ser recusado ou alterado".

Quadro 13 – Análise da Lei 1822/05

e) LEI 1963/07 (quadro 14)

CATEGORIAS	JUSTIFICATIVA
NEUTRALIDADE/IMPARCIALIDADE EM RAZÃO DOS PROCEDIMENTOS	Art. 1: "a presente lei dispõe sobre a divisão do território e estabelece os critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo,.
PLANEJAMENTO	Art. 1: "com o objetivo de orientar o crescimento da cidade".
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL	Art. 13, parágrafo único: "As atividades não contempladas ou classificadas neste Anexo só poderão ser listadas como permitidas ou permissíveis através de apreciação prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano".
CONHECIMENTO TÉCNICO	Art. 9: "Os usos do solo são classificados quanto à sua natureza, subdividindo-se em cada categoria quanto à sua escala, conforme discriminado no Anexo I desta Lei".

ATUA COMO GERENCIAMENTO	Art. 52, inciso IX: "Relacionar-se de forma harmônica e integrada com os demais órgãos da administração municipal e com as organizações da sociedade".
CRIAÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS	Art. 53 (composição do conselho municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente).
ACEITA A DIVERSIDADE INTERVENTIVA	Criação de ZEIS (zonas de especial interesse social).
	Criação de ZEIS (zonas de especial interesse social).

Quadro 14 – Análise da Lei 1963/07

A análise dos documentos permitiu a identificação das categorias já citadas e que agora reagrupadas nos mostram a freqüência dessas categorias, conforme tabela 5 (cinco) e gráfico representativo sob número 1(um):

Documentos	Plano Diretor	Políticas de uso e ocupação do solo	Lei 1825	Lei 1816	Lei 1818	Lei 1822	Lei 1963
Conhecimento técnico	X	X			X		X
Amparo Documental/legal	X			X		X	X
Processos técnicos	X						
Transparência	X		X				
Articulação	X	X					
Descentralização	X						
Estratégia	X						
Busca maior participação	X						
Setorialização	X						
Discussão dos Processos	X						
Conciliadora	X						
Atenção à regras/procedimentos	X		X				
Busca de eficiência	X						
Flexibilidade	X						
Aceita o diálogo	X						
Controle			X			X	
Intervencionista			X				
Criadora de espaços democráticos			X				X
Tratamento desigual			X				
Objetividade					X		
Centralização						X	
Neutralidade/Imparcialidade							X
Atua como gerenciamento							X
Aceita a diversidade							X

Tabela 5: Identificação da freqüência das categorias na análise dos documentos.

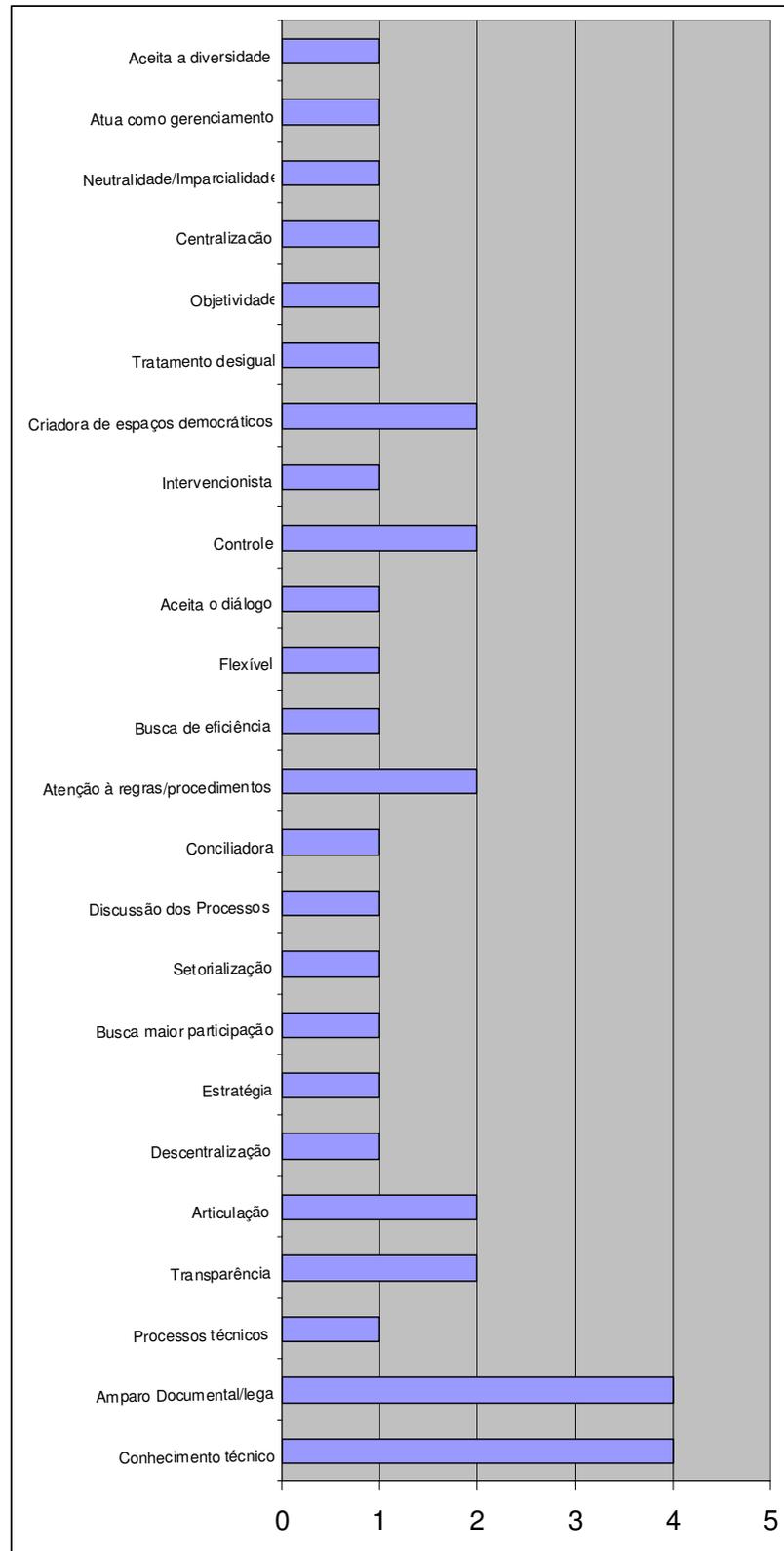


Gráfico 1: Representação da identificação da frequência das características na análise dos documentos., onde a escala horizontal é indicativa dos valores absolutos de frequência, e a escala vertical é indicativa da variação das categorias.

De imediato o que se pode observar é a maior incidência de conhecimento técnico e amparo documental/legal, seguidos das características de transparência, articulação, atenção à regras e procedimentos, controle e criação de espaços democráticos. A primeira observação que se faz é a de que as incidências mais ocorrentes correspondem exatamente ao caráter técnico e legal a que os instrumentos de legislação (leis principalmente) estão vinculados. A regularização fundiária está na sua essência vinculada a tais critérios, contudo, com o advento do Estatuto da Cidade o Plano Diretor deveria representar com maior intensidade os princípios democráticos e de participação. Procurou-se assim criar um gráfico representativo (gráfico 2) das modalidades de gestão a título de verificar sua incidência. As características pertinentes a mais de uma modalidade de gestão foram computadas em cada uma delas.

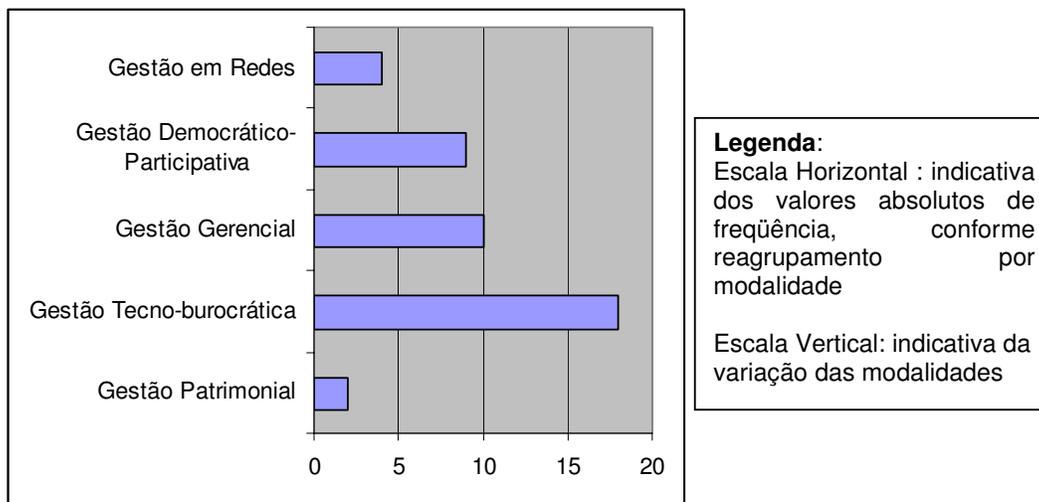
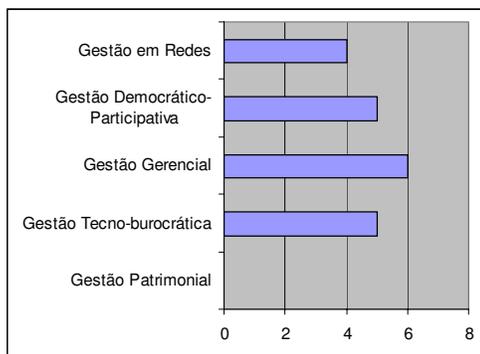


Gráfico 2: Representação das modalidades de gestão pela análise dos documentos.

Nos documentos analisados observa-se uma maior incidência das características da modalidade de gestão tecno-burocrática. Observa-se também no gráfico uma significativa representação das modalidades de gestão gerencial e democrático-participativa. Contudo alguns questionamentos se impõem: será essa representação democrático-participativa tão representativa assim? Na análise dos documentos foram encontradas como características

que representam as modalidades de gestão respectivamente: gestão patrimonial (centralização e desigualdade de tratamento); gestão tecno-burocrática (conhecimento técnico, controle, atenção à regras, normas e procedimentos legais), intervencionista, neutralidade/imparcialidade em razão dos procedimentos, amparo documental/legal, objetividade, busca de eficiência, setorialização, centralização); gestão gerencial (processos técnicos, transparência, articulação, descentralização, estratégia, busca maior participação, flexível, atua como gerenciamento); gestão democrático-participativa (discussão de processos, transparência, descentralização, criadora de espaços democráticos, aceita a diversidade, aceita o diálogo e conciliação); gestão em redes (flexível, articulação e descentralização). Se dessa forma fizermos uma representação gráfica dos documentos analisados de forma individual e alocados conforme as modalidades de gestão obteremos gráficos representativos (gráficos 3 a 9) que indicam uma variação acentuada das modalidades:

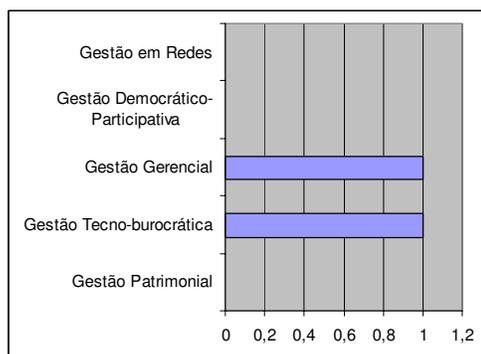


Legenda:

Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de freqüência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 3: Estruturação das modalidades de gestão pela análise do Plano Diretor



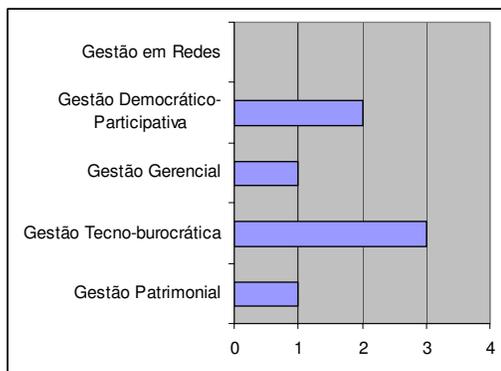
Legenda:

Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de freqüência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 4: Estruturação das modalidades de gestão pela análise dos artigos da Política de Uso e Ocupação do Solo

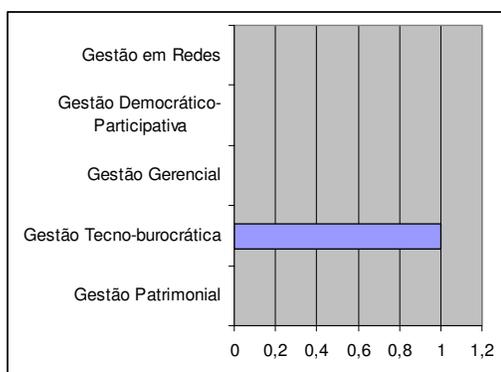
Na análise do Plano Diretor (gráfico 3) parece ser bastante evidente a distribuição igualitária entre quase todas as modalidades de gestão com a exceção da patrimonial, o que revela o caráter democrático do instrumento, ao menos no seu aspecto formal. Observa-se também que os artigos referentes à política de uso e ocupação do solo (gráfico 4), não apresentam mais a indicação da modalidade de gestão democrático-participativa, contudo a modalidade de gestão gerencial permanece presente com a mesma significação.



Legenda:
Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de frequência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 5: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1825/05



Legenda:
Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de frequência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 6: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1816/05

Leis complementares que tratam respectivamente do zoneamento do uso e ocupação do solo e da usucapião especial (gráfico 6). Esta última representativa de aspectos totalmente técnicos. Já quanto a Lei de

Zoneamento (Lei 1825/05) (gráfico 5) observa-se certa ambigüidade, já que apresenta uma significação importante na gestão democrático-participativa em função da Criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, contudo, o Conselho também fica submetido às normas técnicas e legais para suas deliberações sendo essas (regras e tecnicidades) as outras características do documento analisado. A ambigüidade evidencia-se pela expressividade que surge na modalidade de gestão patrimonial que aqui representa a desigualdade de tratamento. Isso se deve em função da não evidência da criação de ZEIS. É justamente o estabelecimento das ZEIS que possibilita o acesso à cidade e a facilidade de regularização dessas áreas.

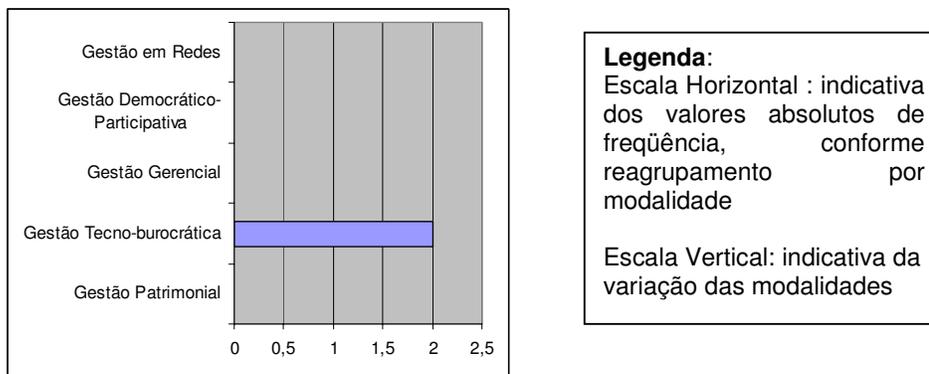


Gráfico 7: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1818/05

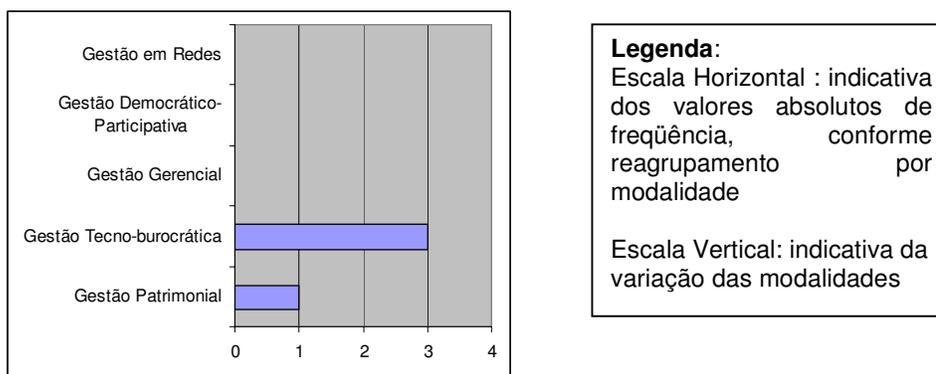


Gráfico 8: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1822/05

A Lei 1822/05 (gráfico 8) que regula o parcelamento do solo indica a incidência predominante da modalidade de gestão tecno-burocrática, o que se justifica pela tecnicidade que o parcelamento comporta. Contudo a

característica da centralização acaba representando ainda resquícios da modalidade de gestão patrimonial. Essa mesma intensidade encontra-se na Lei 1818/05 (gráfico 7) que trata especificamente da regularização do uso do solo. A tecnicidade é a característica nitidamente marcante.

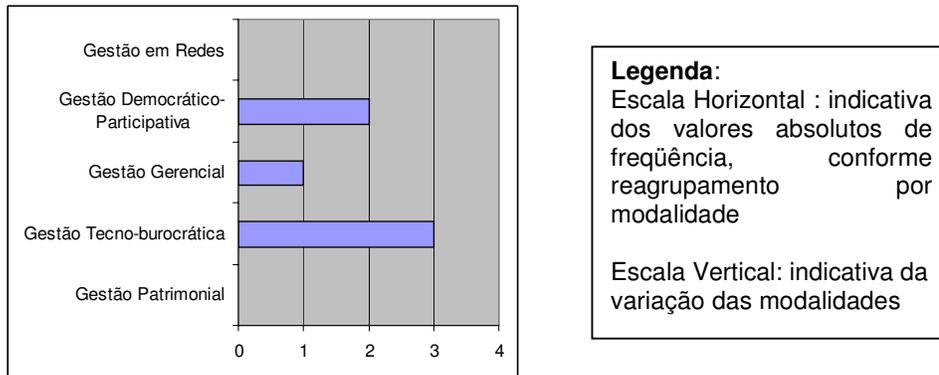


Gráfico 9: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1963/07

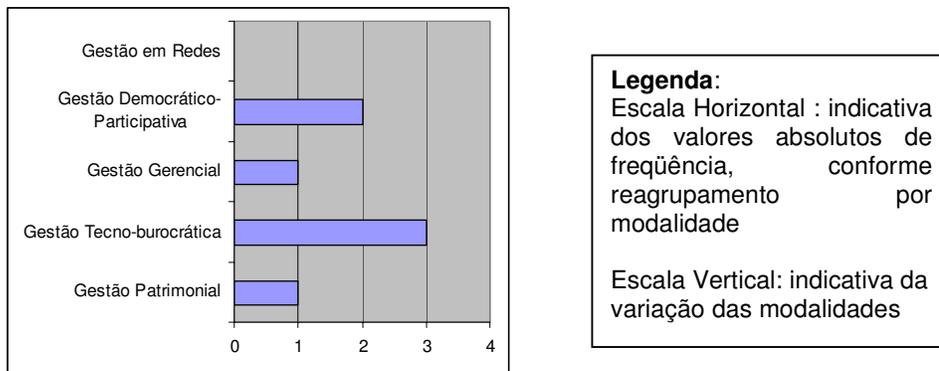


Gráfico 5: Estruturação das modalidades de gestão pela análise da Lei 1825/05

Apresentamos novamente o gráfico 5 porque o gráfico 9 representa a nova Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, a comparação entre a Lei anterior e a nova nos revela que desaparece na nova Lei a incidência da modalidade de gestão patrimonial. O que aparentemente indica que não houve maiores alterações.

4.3.2 Resultado da análise dos questionários

Para que a identificação das modalidades de gestão ocorra pela análise tão somente documental e acabe por não representar a realidade, procedeu-se

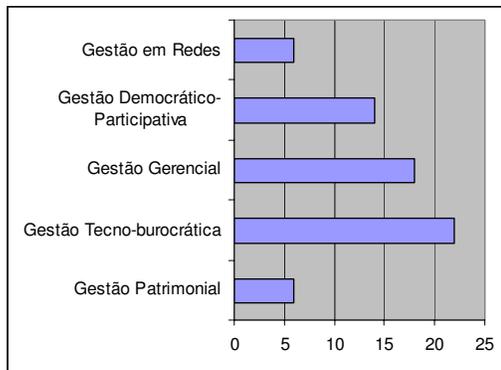
a aplicação dos questionários e análise dos mesmos. Foram aplicados um total de 7 (sete) questionários, tendo em vista que a ocupação denominada Vila Krupa não possui Associação de Moradores, nem se encontra representada por nenhuma outra existente. Na ocupação Jardim Esmeralda o presidente atual da Associação de Moradores foi seu fundador. A ocupação Jardim Lise não possui Associação de Moradores, mas encontra-se representada pela Associação de Moradores de outro loteamento (Jardim Bela Vista). Na ocupação Jardim Meliane foi aplicado o questionário ao Presidente da Associação dos Moradores da gestão atual e da gestão anterior. Além dos presidentes das Associações de Moradores, o questionário foi encaminhado ao Secretário do Desenvolvimento Urbano (gestão 2004/2008) que o encaminhou ao Diretor de Habitação da mesma gestão; Secretário da Infra-Estrutura (gestão 2000/2004) e Proprietária responsável pela área correspondente ao Jardim Lise.

Nos questionários aplicados foram identificadas as seguintes características representadas no quadro (quadro 15) e no gráfico (gráfico 10) a seguir:

Atenção às regras, normas e procedimentos legais	Setorialização	Centralização
Prestação de Contas	Prestação de Serviços	Aceita o diálogo
Conciliação	Amparo Documental/legal	Transparência
Articulação	Controle	Incentivo à participação
Administração Burocrática	Busca de eficiência	Processos técnicos
Planejamento	Estratégia	Dinâmica
Discussão dos Processos	Democrática	Solidariedade
Flexível	Aberta	Pluralista
Clientelismo	Troca de Favores	Influência Pessoal

Desigualdade de tratamento	Conhecimento Técnico	Exclusão de Massas
Objetividade	Hierarquia	Descentralização
Inovação		

Quadro 15: Identificação das características da análise dos questionários

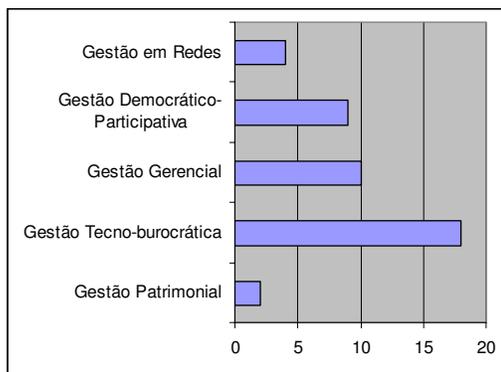


Legenda:

Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de frequência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 10: Estruturação das modalidades de gestão pela análise dos questionários



Legenda:

Escala Horizontal : indicativa dos valores absolutos de frequência, conforme reagrupamento por modalidade

Escala Vertical: indicativa da variação das modalidades

Gráfico 2: Representação das modalidades de gestão pela análise dos documentos

O gráfico 10 (dez) apresenta ainda a permanência acentuada das características da modalidade da gestão tecno-burocrática e comparado ao gráfico 2 (dois) representativo dos documentos mostra uma mesma tendência na caracterização das modalidades.

4.3.3 Representação Gráfica em Gráficos Estrela

Os gráficos em barras não possibilitaram muito a discussão dos elementos envolvidos na pesquisa na forma de categorias. Isso ocorre porque são muitas as categorias e o gráfico não comporta uma visualização adequada de todas elas. Isso deve ao fato da pesquisa apresentar uma multivariabilidade de dados, constituídos em categorias (características) e obtidos pela leitura do capítulo das modalidades de gestão. Entendendo a relevância das categorias para a melhor compreensão das modalidades de gestão procurou-se dar novo ênfase à leitura dos dados, ensejando maior polêmica. E para que a análise dos resultados não ficasse sem amparo científico procedeu-se igualmente a aplicação da representação por meio de gráficos estrela, cujo procedimento metodológico específico explicamos a seguir.

O “gráfico estrela” (CHAMBERS, 1983) é uma técnica de análise de dados utilizada para examinar o comportamento relativo de todas as variáveis em um conjunto de dados multivariados. Consiste em uma sucessão de raios equi-angulares. Cada raio representa uma variável diferente no conjunto de dados multivariados. Um gráfico estrela individual examina o comportamento de tais variáveis, mas só para um subconjunto específico dos dados. Cada estrela representa assim uma observação singular. O comprimento de cada raio é uniformemente ajustado à unidade para fins de referência. A unidade contida é a incidência máxima que podem ser apresentadas por todas as categorias. Exemplificando: se a categoria que obtiver a maior incidência no conjunto de dados analisados for igual a 3, esse será o valor base de todas as demais categorias para que se possa medir o tamanho do raio. Uma linha de interconexão corta cada raio conforme o “comprimento de dados” o que gera o gráfico estrela. Ao final o gráfico produz um desenho geométrico representativo dos dados. Normalmente a cada eixo é atribuída uma letra que corresponderá ao conjunto das variáveis selecionadas para representá-la.

Na pesquisa, cada raio do gráfico estrela representará um conjunto das categorias elaboradas na etapa de categorização. Para a geração dos gráficos estrela foram reagrupadas as categorias criadas em grupos de similaridade,

isto é, por meio das categorias com características similares. Tal fato encontra similaridade também na análise de conteúdo como salienta ROCHA (2006) quando se refere a critérios de classificação. A cada grupo foi atribuída uma letra que corresponde a um eixo do gráfico estrela. O reagrupamento obedece a seguinte ordem, conforme apresentamos a seguir: **A:** Aspectos que indicam a existência de privilégios: clientelismo; troca de favores; influência pessoal; desigualdade de tratamento; tradicionalismo; exclusão de massas; **B:** Aspectos que indicam o controle pela gestão das ações municipais: controle; hierarquia; centralização; **C:** Aspectos que indicam amparo a regras legais e procedimentais: aparato burocrático-legal; administração burocrática; atenção às regras, normas e procedimentos legais; neutralidade/imparcialidade em razão dos procedimentos; amparo documental; **D:** Aspectos que representam a evidência da tecnicidade como relevantes: conhecimento técnico; intervencionista; objetividade; busca de eficiência; processos técnicos; **E:** Aspectos que representam a evidência do planejamento: planejamento; estratégica; dinâmica; organizacional; **F:** Aspectos que representam uma forma gestão descentralizada: descentralização; atua como gerenciamento; setorialização; **G:** Aspectos fundamentados nas características de gerenciamento: prestação de serviços; busca maior produção; inovação; empreendedorismo; aberta; **H:** Aspectos que indicam a participação no processo de gestão: busca maior participação; discussão dos processos; criadora de parcerias; incentivadora; prestação de contas; criadora de espaços democráticos; aceita a diversidade; aceita o diálogo; transparência; democrática; fortalecimentos dos mecanismos e espaços de participação; interativa; incentivo à participação; deliberativa; **I:** Aspectos que evidenciam uma articulação da gestão em torno de interesses conflitantes: prática de acordos; articulação; flexível; criadora de parcerias, conciliação; solidariedade; negociadora; formadora de opinião; formadora de arranjos; coordenação; mobilizadora; mediadora; **J:** Aspectos que evidenciam a multiplicidade de atores envolvidos: pluralista; agregadora; age coletivamente; **K:** Aspectos de uma gestão com relações mais horizontais: regradora, informal, não hierarquizada; **L:** Eixo que indica uma das principais características típica da gestão em rede: vínculo.

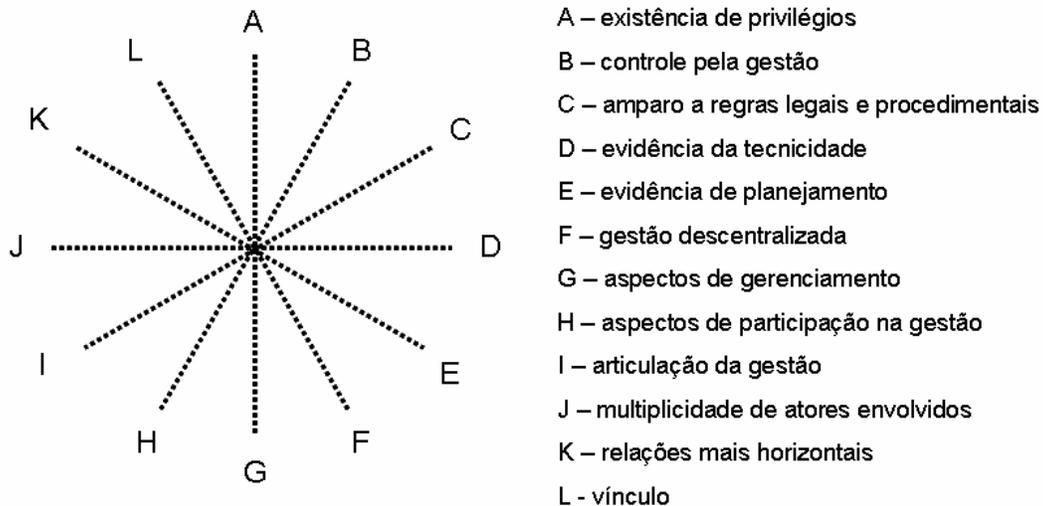


Gráfico 11: Gráfico estrela base

Nosso gráfico estrela “base” forma-se assim com a somatória de doze eixos (gráfico 12). A escolha das letras obedece ao critério de proximidade de características entre uma modalidade de gestão e outra. A distribuição dos eixos no gráfico obedece ao mesmo critério cronológico empreendido na pesquisa para a construção do referencial teórico das modalidades de gestão a saber: gestão patrimonial, gestão tecno-burocrática, gestão gerencial, gestão democrático-participativo e gestão em rede. Assim o primeiro quadrante do gráfico estrela corresponde às categorias predominantes na gestão patrimonial. O segundo quadrante corresponderá às categorias predominantes na gestão tecno-burocrática. O terceiro quadrante apresenta categorias que correspondem às características da gestão gerencial e democrático-participativa, já que essas modalidades de gestão atuam paralelamente. O último quadrante representa categorias da gestão em rede. Salientamos ainda que muitas vezes a mesma categoria encontra-se presente em mais de uma modalidade de gestão, como é o caso da participação. Contudo, a divisão obedeceu ao critério das categorias mais representativas da modalidade.

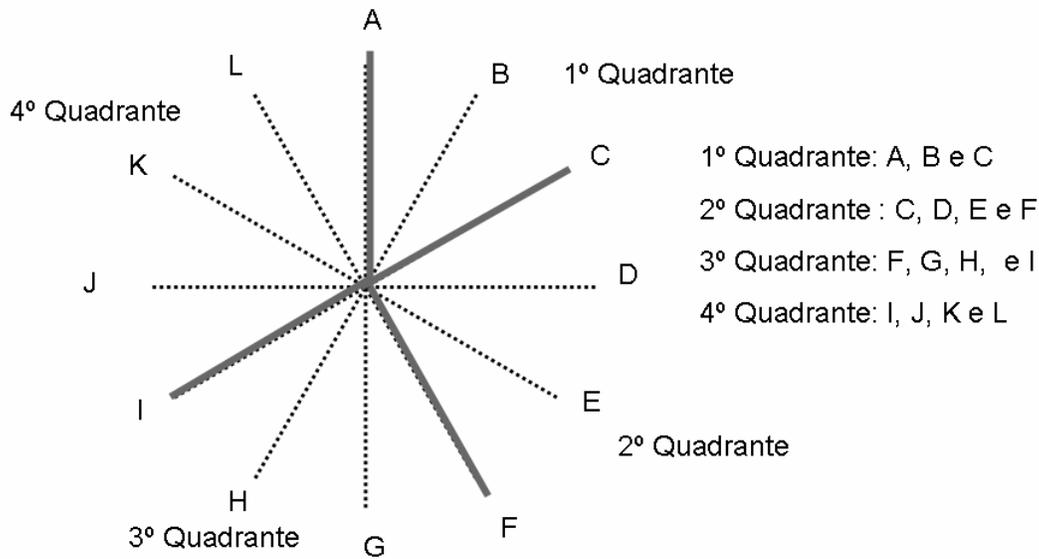


Gráfico 12: Representação dos quadrantes do gráfico estrela

A escolha das letras para indicar cada grupo de categorias, teve a objetivo de manter essa mesma ordem cronológica dos quadrantes. Ressalta-se novamente, que muitas categorias (também compreendidas como características) são comuns a mais de um quadrante, ou mais de uma modalidade de gestão, mas para fins de pesquisa exploratória, seguem de forma a fixá-las onde há maior incidência dessa categoria.

A inserção de ponto em cada eixo indica o grau de incidência desse conjunto de categorias dentro do quadrante. Contudo, somente a inserção do ponto não permite uma identificação imediata da categoria considerada individualmente. Para tanto, procedeu-se inicialmente a elaboração do que se convencionou chamar de subconjuntos, também pelo gráfico estrela. A ordem dos eixos nestes subconjuntos não obedece os critérios anteriores, os gráficos servem assim apenas para visualizar o grau de incidência entre as categorias do grupo. Esses gráficos revelam-se necessários à medida que fornecem a idéia de quais as características mais incidentes em cada conjunto de categorias representados no gráfico estrela “base”.

Nessa nova releitura dos resultados obtidos a representação gráfica ficou assim determinada, apresentando-se primeiramente os gráficos de subconjuntos das categorias levantadas na pesquisa:

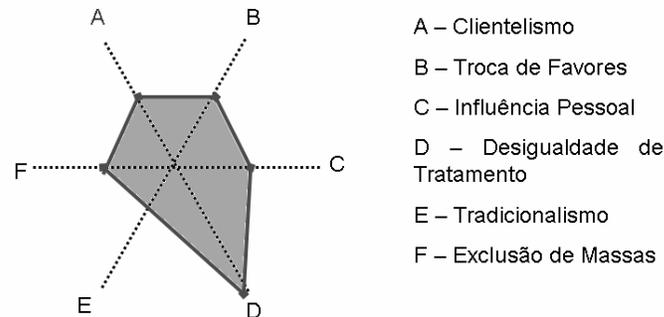


Gráfico 13: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “A”, do gráfico estrela base, da existência ou não de privilégios.

O subconjunto representado pelo eixo “A” (gráfico 13) do gráfico estrela “base” indica a existência ou não de características de privilégio. Essas características estão mais relacionadas com a modalidade de gestão patrimonial. O gráfico apresenta um elevado índice de desigualdade de tratamento, tendo incidência em quase todos os demais. Significa que a inserção de ponto no eixo “A” do gráfico estrela “base” é bastante significativo dessas tendências.

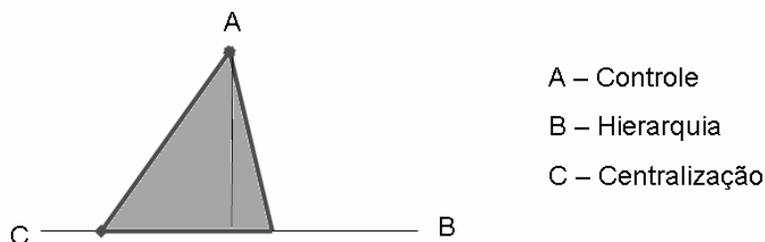


Gráfico 14: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “B”, do gráfico estrela base, do controle pela gestão.

O eixo “B” (gráfico 14) do gráfico estrela base será sempre representativa da incidência principalmente do controle e centralização. A característica de hierarquia possui pouca representatividade pela análise do gráfico.

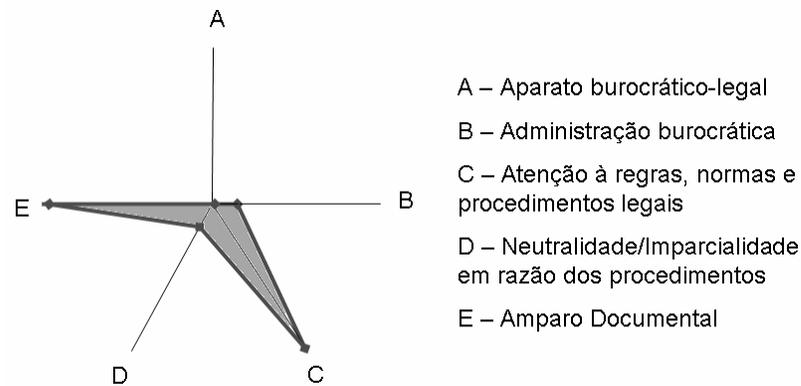


Gráfico 15: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “C”, do gráfico estrela base, corresponde a amparo a regras legais e procedimentais.

Quando se trata de regras legais e procedimentais (gráfico 15), observa-se que embora a categoria correspondente a neutralidade dos procedimentos não seja tão evidente, há acentuada manifestação de amparo documental e atenção à regras, normas e procedimentos legais, representada pela importância às leis e procedimentos, o que é bastante razoável no que se refere a políticas de regularização fundiária.

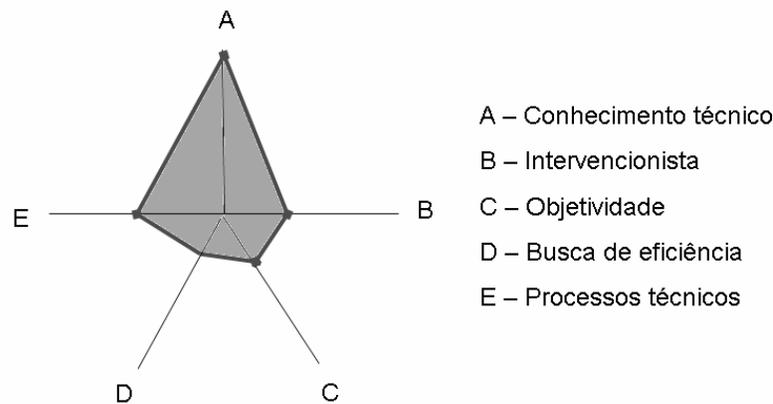


Gráfico 16: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “D”, do gráfico estrela base, corresponde a tecnicidade.

Observa-se que das categorias representativas da tecnicidade (gráfico 16) há uma forte incidência da necessidade de conhecimento técnico. Embora seja talvez a categoria mais significativa da gestão tecno-burocrática, representa igualmente a idéia de burocracia na ideologia burguesa de neutralidade científica. Do gráfico ainda é possível observar que embora exista a categoria de conhecimento técnico de forma expressiva o mesmo não ocorre

com as demais, indicando que a incidência dessa ideologia burocrática é bastante intensa, já que é superior a idéia de busca de eficiência ou objetividade. Já o posicionamento dos processos técnicos tiveram maior incidência na análise dos questionários, indicando a provável menção a processos técnicos de caráter mais científico do que pela busca de qualidade.

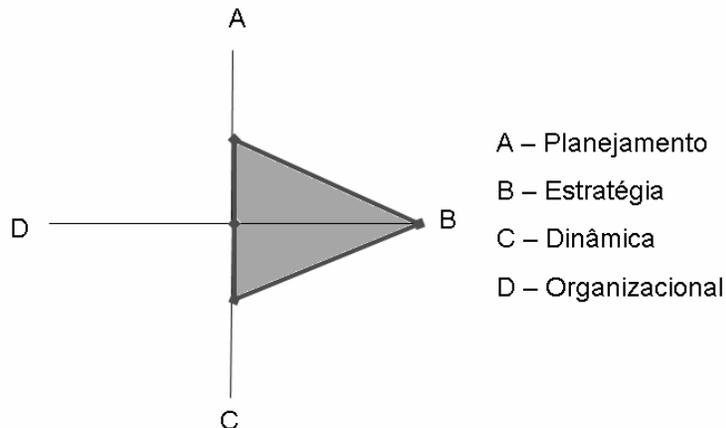


Gráfico 17: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “E”, do gráfico estrela base, corresponde a evidência de planejamento.

O gráfico de planejamento (gráfico 17) apresenta algumas curiosidades à medida que indica a incidência da categoria de estratégia de forma intensa acompanhada do planejamento e dinâmica. Difícil pensar em estratégia ou planejamento sem características organizacionais. Mesmo a dinâmica que busca a superação do pensamento estático da administração também encontra restrições frente a incidência de controle intenso, conforme se verificou no gráfico 14 (quatorze).

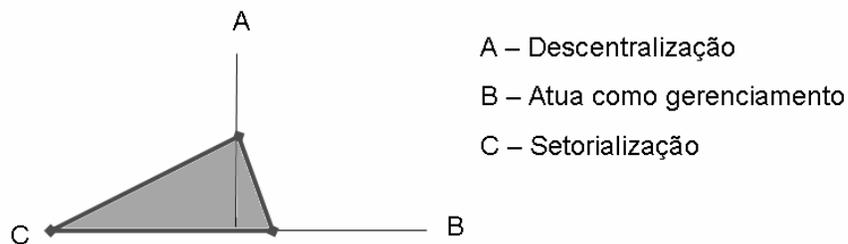


Gráfico 18: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “F”, do gráfico estrela base, corresponde a gestão descentralizada.

Observa-se que a idéia de descentralização (gráfico 18) está mais ligada ao sentido de departamentalização, “tarefas especiais entre funcionários especializados” (vide quadro de categorização), do que propriamente à participação da sociedade. Nesse sentido o eixo que corresponde a letra “F” (gráfico 18) na estrela base, embora esteja compartilhado entre a modalidade de gestão tecno-burocrática e de gestão gerencial e democrático-participativa tende mais a sua inclusão ao segundo quadrante (gestão tecno-burocrática).

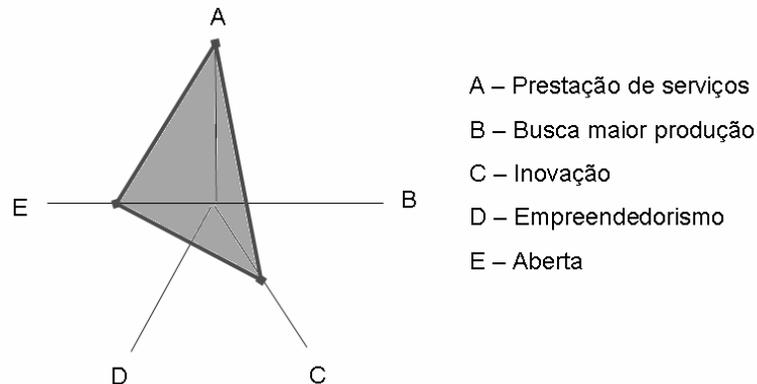


Gráfico 19: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “G”, do gráfico estrela base, corresponde a características de gerenciamento.

Na idéia de gerenciamento (gráfico 19) as categorias mais expressivas são as que se referem à prestação de serviços e de gestão aberta, no sentido de suscetível de inovação, outra categoria que também teve expressividade. Embora façam referência a idéias de gerenciamento não há nenhuma representatividade de empreendedorismo.

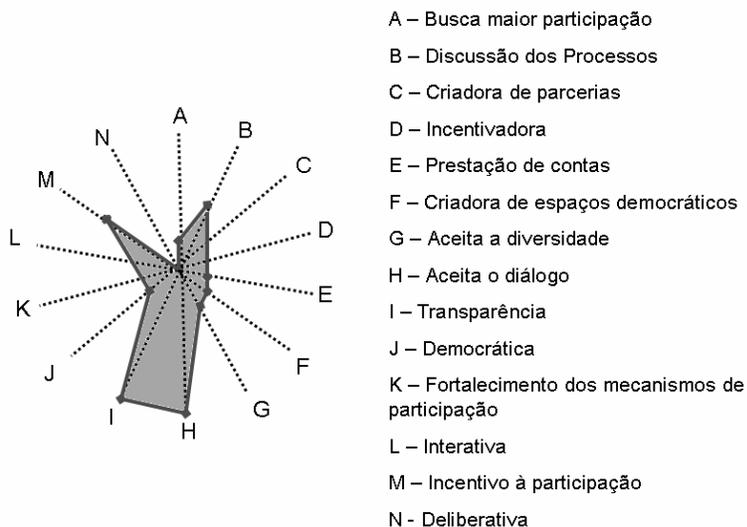


Gráfico 20: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “H”, do gráfico estrela base, corresponde a participação na gestão.

É gritante na representação do subconjunto “H” (gráfico 20) que representa o eixo de participação que a mesma é compreendida principalmente como sendo indicativa de transparência e de que aceita o diálogo. A segunda indicação expressiva é a de incentivo à participação, seguida da discussão de processo, encontradas principalmente junto ao Plano Diretor. Ora, o princípio da participação popular deve ser inclusive um dos princípios norteadores do Plano Diretor. Isto nos leva a entender que a inserção existente no eixo “H” do gráfico estrela base, não representa uma forma de participação de forma efetiva.

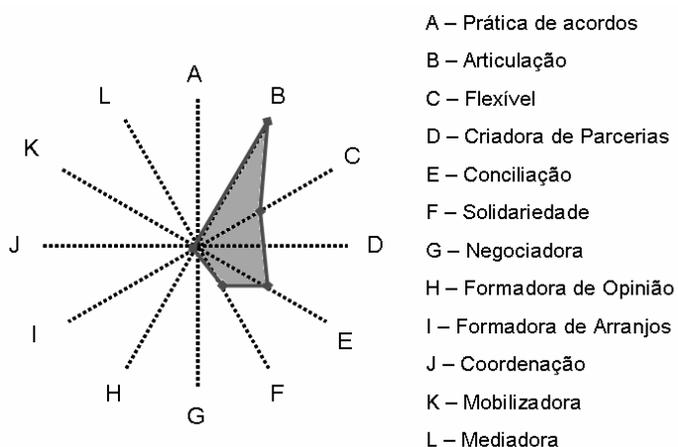


Gráfico 21: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “I”, do gráfico estrela base, corresponde a articulação em interesses conflitantes.

Quando se trata de verificarmos as articulações entre interesses conflitantes o gráfico 21 (vinte e um) nos mostra que a gestão se mostra receptiva ao diálogo como já se viu no gráfico anterior (gráfico 20), razão pela qual apresenta as categorias de articulação, flexibilidade, conciliação e solidariedade. Esse aspecto acaba sendo contraditório à medida que quase não se visualizam ações municipais no sentido de proceder a regularização das áreas irregulares.

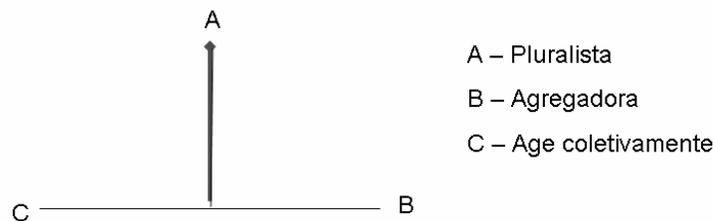


Gráfico 22: Categorias indicativas do subconjunto correspondente ao eixo “J”, do gráfico estrela base, corresponde a multiplicidade de atores.

Em que pese tenha havido uma referência a gestão pluralista, compreendemos que se trata de pluralidade (gráfico 22) no sentido de que muitos departamentos encontram-se envolvidos, mas mantemos a incidência.

Entendidos os subconjuntos que formam o gráfico estrela base, procede-se à apresentação dos mesmos para análise, na mesma seqüência com que os gráficos em barra foram apresentado anteriormente. Primeiramente os resultados obtidos por meio da análise dos documentos.

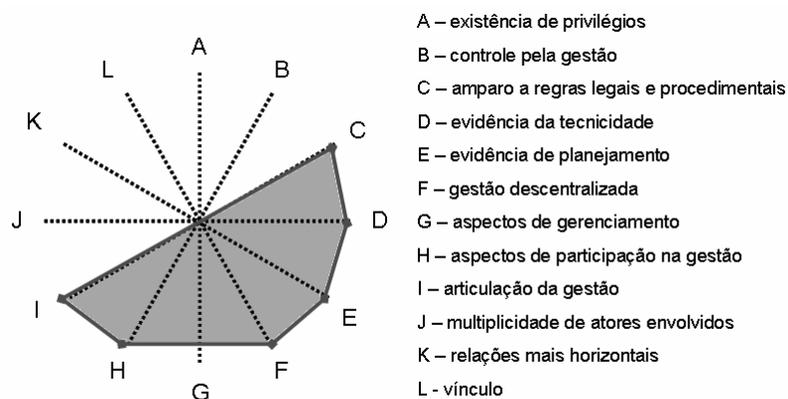


Gráfico 23: Categorias encontradas na análise do Plano Diretor.

De imediato percebe-se que o Plano Diretor Municipal de Campo Largo (gráfico 23) preenche as categorias correspondentes à tecnicidade, participação, planejamento, de forma bastante abrangente conforme nos indica o gráfico 1(um). Ora o Estatuto da Cidade aponta que o Plano Diretor é o instrumento adequado para estabelecer diretrizes e regras para ordenação de espaço urbano. Ainda no gráfico é preciso ressaltar que o indicativo intenso do eixo “H” de participação (gráfico 20), representa que essa participação é muito mais indicativa de que a gestão pública aceita o diálogo, no sentido de dar atenção às demandas da população, contudo não se verifica a criação de muitos espaços participativos de forma expressiva, e que deveriam ser contemplados pelo Plano Diretor, conforme anteriormente se comentou na análise do gráfico 19 (dezenove). Tendo o Estatuto da Cidade como marco importa ressaltar que esse instrumento legal apresenta a participação como um elemento relevante para a concretização da cidadania e administração democrática. A análise não buscou a verificação da forma como foi elaborado o Plano Diretor, mas apenas seu conteúdo.

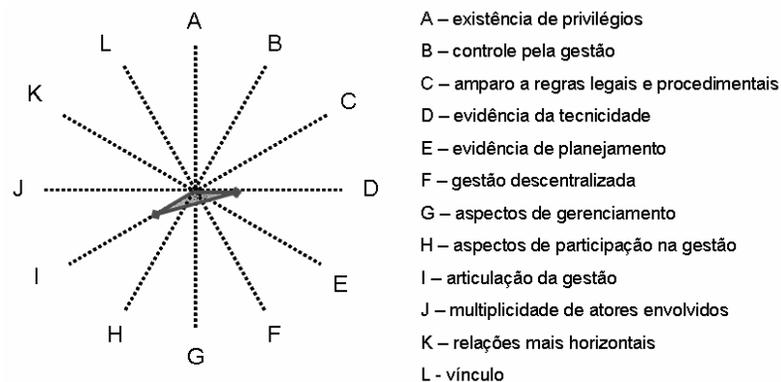


Gráfico 24: Categorias encontradas na análise dos artigos de Política de Uso e Ocupação do Solo no Plano Diretor

A análise dos artigos referentes às políticas de uso e ocupação do solo no Plano Diretor (gráfico 24) reflete apenas a incidência de normas técnicas e articulação. Não se observa nenhuma incidência de categorias relativas à participação da sociedade. Se é certo que a lei representa o modelo de cidade ideal, é preciso que a política de regularização fundiária contemple formas de

participação societária, no sentido de que ela possa ser implementada de conformidade com as prioridades da comunidade. Isso sem ferir os aspectos técnicos a que se encontram submetidas. Ademais, as políticas de regularização fundiária devem compreender o território similarmente a idéia de espaço onde se estabelecem relações de fixos e fluxos, e não somente como uma porção do espaço físico.

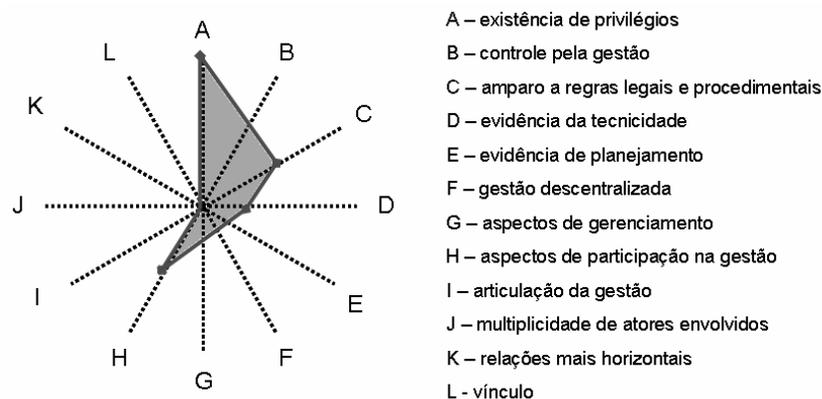


Gráfico 25: Categorias encontradas na análise da Lei 1825/05.

Apresenta na Lei de Zoneamento (gráfico 25) a incidência da participação por meio da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, contudo, o Conselho também fica submetido às normas técnicas e legais para suas deliberações sendo essas (regras e tecnicidades) as outras categorias encontradas no documento analisado. Nesse gráfico 25 (vinte e cinco) observa-se também a característica indicativa de controle - eixo B (gráfico 14) representado de forma expressiva. Essa situação traz uma ambigüidade tendo em vista que a intenção de controle ou centralização das ações (veja comparativamente ao gráfico 9), não permite realmente uma participação mais intensa, mesmo por meio do Conselho criado. Outro indício de participação é a característica da transparência. A transparência na gestão pública representa um maior controle por parte da sociedade. Na Lei de Zoneamento (gráfico 25) inclusive observa-se a inexistência de ZEIS (zonas de especial interesse social), indicando uma forma de tratamento desigual com a população dessas áreas, tendo em vista que se

submetem à mesma legislação. É justamente o estabelecimento das ZEIS que possibilita o acesso à cidade e a facilidade de regularização dessas áreas. Embora lei complementar do Plano Diretor, reflete ainda uma forte característica da gestão patrimonialista, correspondente ao primeiro quadrante.

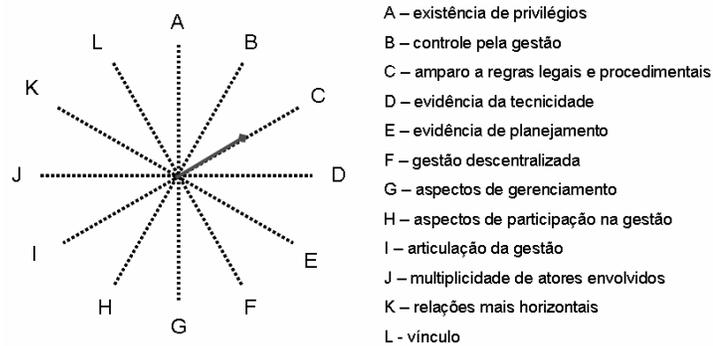


Gráfico 26: Categorias encontradas na análise da Lei 1816/05.

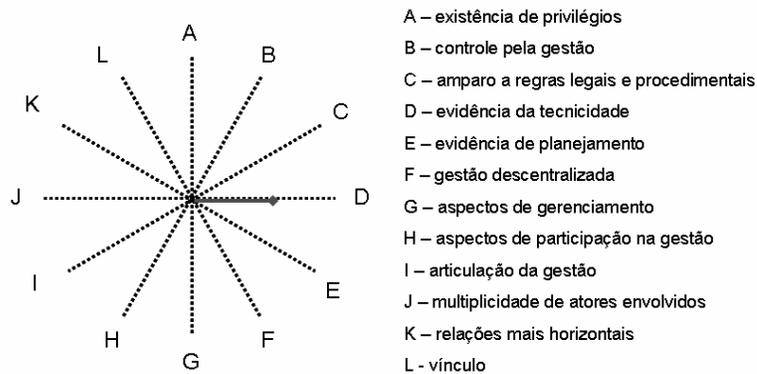


Gráfico 27: Categorias encontradas na análise da Lei 1818/05.

O gráfico 26 (vinte e seis) e o gráfico 27 (vinte e sete) apresentam categorias estritamente legais/procedimentais e procedimentais/técnicos respectivamente. O primeiro (gráfico 26) referindo-se ao direito subjetivo da usucapião e alguns aspectos procedimentais processuais e o segundo sobre aspectos a serem considerados para a regularização dos parcelamentos. Contudo a Lei estabelece diretrizes para a regularização somente dos imóveis ocupados ilegalmente antes da Lei 6766/79, o que não abrange a maioria dos casos do município.

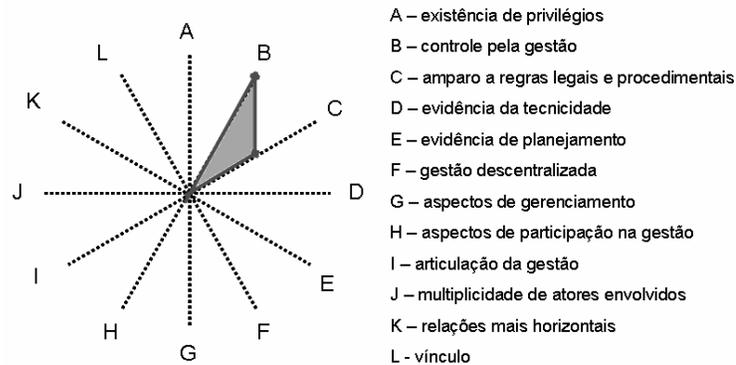


Gráfico 28: Categorias encontradas na análise da Lei 1822/05

Na análise da Lei 1822/05 o gráfico 28 (vinte e oito) apresenta uma acentuada característica de controle por parte da gestão municipal e formas procedimentais. Note-se que esses instrumentos selecionados são aqueles que regulam o uso e ocupação do solo, sendo que neles quase não há indícios de participação. Para melhor visualização e análise apresentamos paralelamente os gráficos correspondentes às Leis de Zoneamento:

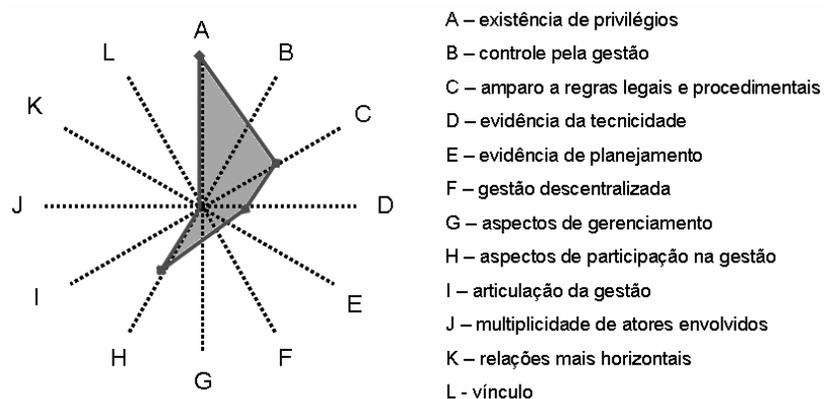


Gráfico 25: Categorias encontradas na análise da Lei 1825/05

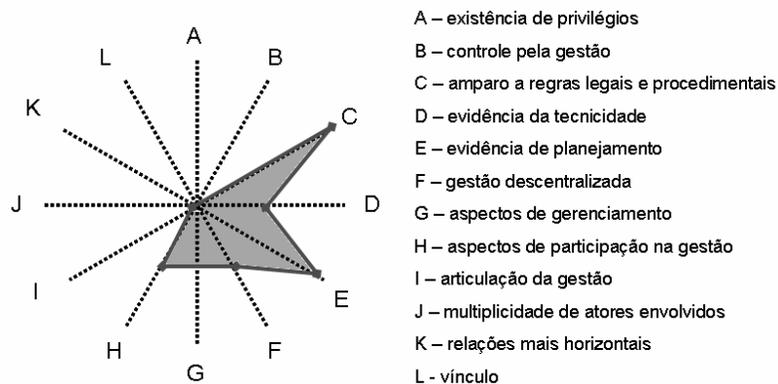


Gráfico 29: Características encontradas na análise da Lei 1963/07

Na Lei de Zoneamento atual (gráfico 29), desaparece a característica de controle e centralização. De outro lado ressalta sua ênfase no eixo de planejamento - eixo "E" (gráfico 17). Nessa mesma Lei (gráfico 29) aparece então a delimitação das ZEIS, desaparecendo igualmente a característica de tratamento desigual. Observa-se porém, que mantém o eixo "H" (participação) (gráfico 20) com a mesma intensidade. Isso ocorre porque embora tenha havido a delimitação das ZEIS, representando a aceitação das diversas ocupações existentes na cidade, a nova lei não contempla a transparência em seu conteúdo. Outra observação é a indicação de que em ambas não há incidência de articulações (eixo "I") (gráfico 21). Também o eixo da tecnicidade (eixo "D") (gráfico 16) sofre um acréscimo. A proximidade temporal (30.06.2007) com que foi promulgada a segunda lei, trouxe igualmente algumas reflexões. Observa-se que a Lei de Zoneamento vem prevalecendo muitas vezes sobre o Plano Diretor. Bueno inclusive já havia alertado sobre isso. Indica que a participação intensa da sociedade dificulta a mudança constante da Lei acarretando uma maior transparência, inclusive ao processo de regularização do solo. Se fizermos uma análise comparativa com o gráfico 20 (vinte) que corresponde às características de participação, encontraremos discrepâncias na forte incidência do eixo correspondente à transparência.

Quanto à representação dos questionários, optou-se por uma apresentação de forma conjunta para comentários ao final:

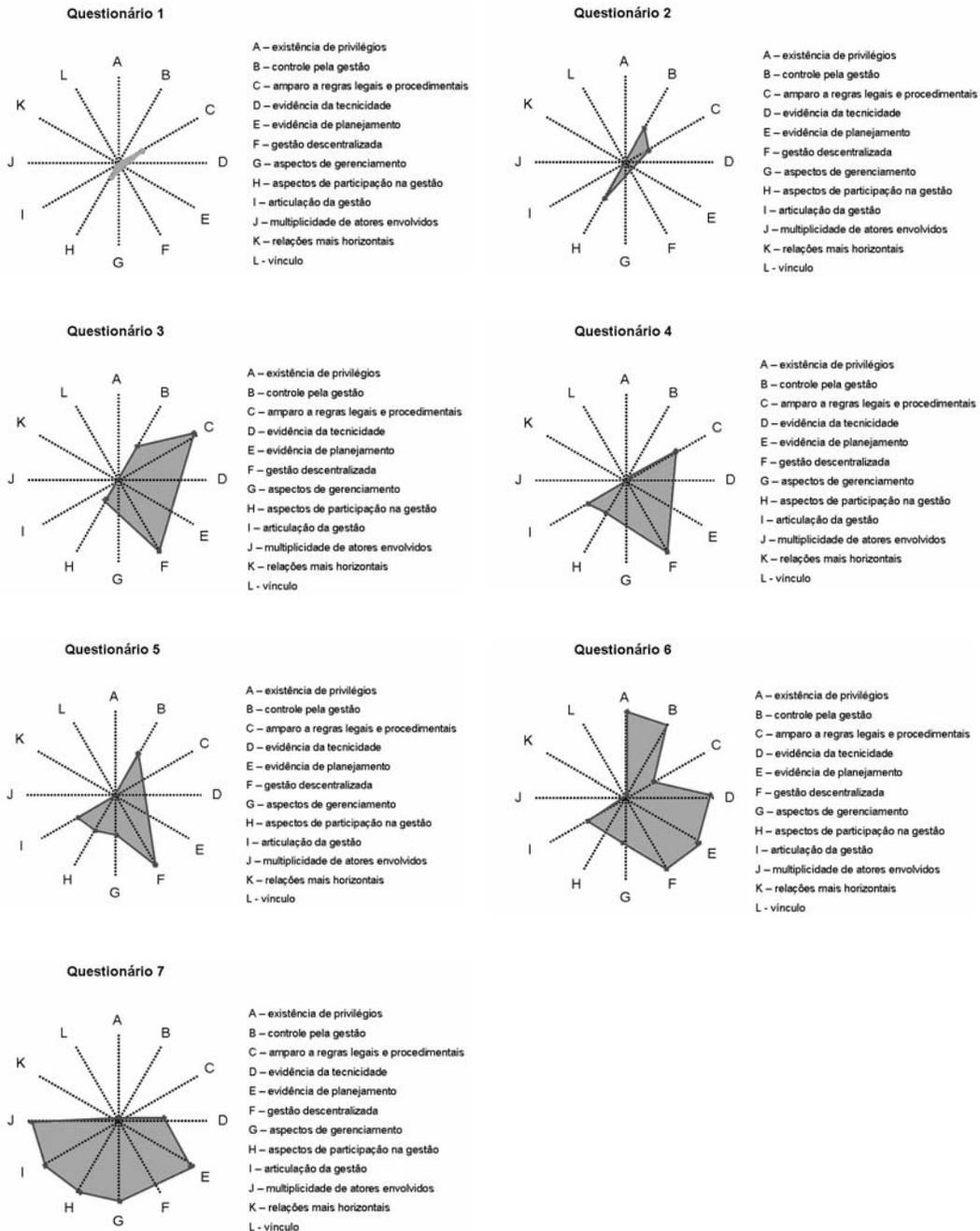


Gráfico 30: Categorias encontradas na análise dos questionários individualmente considerados

Na representação gráfica dos questionários (gráfico 30) observa-se que com exceção representativa do questionário 7 (sete) todos os demais apresentam uma pequena incidência no terceiro quadrante (correspondente à gestão gerencial e democrático-participativa) onde a evidência da participação

é maior. Tanto na gestão gerencial como na democrático-participativa a participação é existente, diferindo uma da outra apenas pela sua intensidade.

Coletivamente considerados os questionários podem ser assim representados:

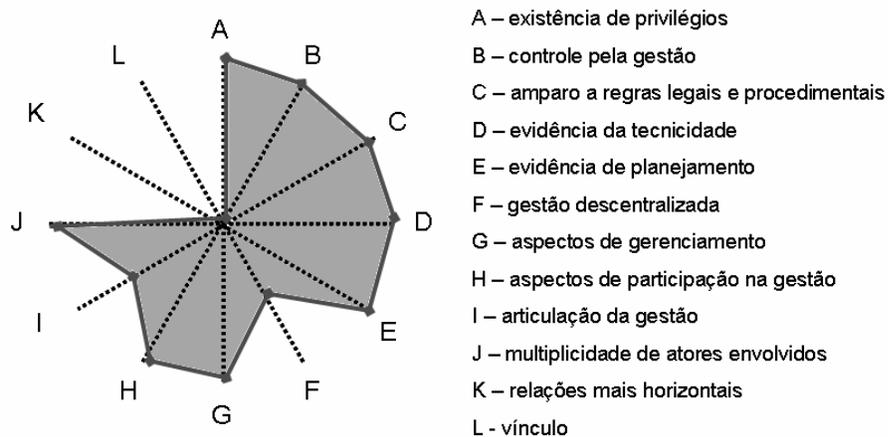


Gráfico 31: Categorias encontradas na análise dos questionários.

Se analisarmos todos os questionários globalmente (gráfico 31) verificaremos que a descentralização (eixo “F”) (gráfico 18) ainda precisa ser trabalhada. Isso, porém, reflete resquícios de gestão patrimonial que se mostram incidentes no primeiro quadrante. A indicação de atitudes empresariais (eixo “G”) (gráfico 19) representa na verdade a indicação de prestação de serviços. Outro aspecto é o indicativo do eixo “F” (fatores de descentralização) (gráfico 18), que não encontra correspondência entre os gráficos. Na verdade apresentam ambigüidade, pois contrariamente, indicam a forte incidência de controle (eixo “B”) (gráfico 14). Esse aspecto pode ser elucidado à medida que for comparado ao gráfico do subconjunto “F” (formas de descentralização) (gráfico 18) onde encontraremos a evidência forte da setorialização, e nem tanto da descentralização. Nesse sentido se coadunam as observações já que a setorialização representa mais uma forma de divisão do trabalho buscando a objetividade, do que a característica típica da delegação de autoridade atribuída à descentralização.

Se elaborarmos um gráfico representativo para os documentos coletivamente considerados (gráfico 32) comparativamente ao gráfico dos questionários (gráfico 31) teríamos os seguintes resultados:

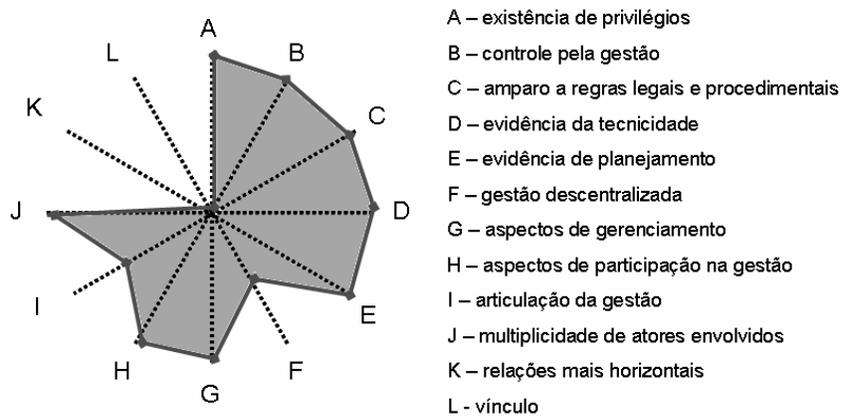


Gráfico 31: Categorias encontradas na análise dos questionários

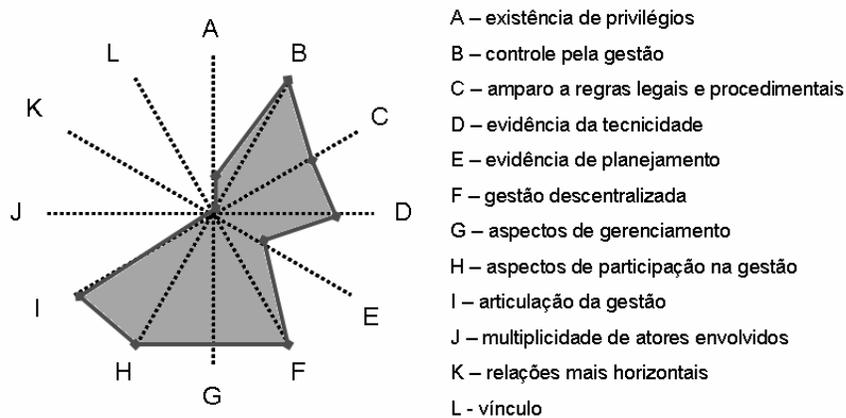


Gráfico 32: Categorias encontradas na análise dos documentos

O eixo representativo do planejamento (eixo “E”) (gráfico 17) mostra-se presente no gráfico dos questionários e ausente no gráfico dos documentos. O que nos causa dúvida no sentido de que se trata de gestão com características de planejamento, porque a ausência desse planejamento no instrumental-legal? No aspecto da articulação (eixo “I”) (gráfico 21) o respaldo instrumental-legal (gráfico dos documentos) não está correspondendo com a realidade dos fatos conforme também se verifica pelos gráficos. Finalmente, há uma indicação de multiplicidade de atores envolvidos, mas que a pesquisa não possibilitou a evidência de que se trata de características de gestão em rede. Na verdade, a participação de forma mais intensa, ou mesmo a interação entre

os setores da administração pode trazer essa indicação de pluralidade, mas não caracterizarem uma gestão em rede. A representação gráfica dos documentos permite de forma evidente destacar ainda que características decorrentes de uma gestão patrimonialista ainda são evidentes. Embora haja uma tendência para uma desvinculação mais intensa dessas características. Isso porque não é possível e nem permitida uma desvinculação dos aspectos reguladores e procedimentais. Ao contrário a maioria dos gráficos encontra-se no segundo quadrante correspondente à gestão tecno-burocrática. Mesmo a análise do gráfico 2 (dois) indica uma incidência plena de características da gestão tecnocrática. A incidência do Plano Diretor (gráfico 23) no terceiro quadrante (gestão gerencial e democrático-participativa) indica uma participação ainda superficial para considerá-la como representativa da modalidade de gestão democrática. Isso nos permite aceitar a possibilidade de que as políticas de regularização fundiária têm mantido um caráter acentuadamente técnico, sendo que a participação traduz apenas a idéia de que a sociedade tem buscado a satisfação de suas demandas. Contudo, não indica a criação de nenhum espaço de participação eficaz para tais políticas específicas. Por outro lado, as características de articulação (eixo "I") (gráfico 21) encontram-se representadas também de forma intensa, e demonstra que a incidência de articulação, flexibilidade e conciliação, indica que a gestão municipal tem se mostrado interessada em coordenar os interesses da sociedade com os da administração.

Finalmente é possível observar que o quarto quadrante correspondente à gestão em rede permanece praticamente sem representatividade.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada em Campo Largo junto às leis municipais e as quatro áreas selecionadas possibilitou dizer que no que se refere à políticas de regularização fundiária o Município de Campo Largo apresenta um modelo de gestão tecno-burocrático. Ainda apresenta resquícios de uma gestão patrimonial, ao mesmo tempo em que caminha rumo a um modelo de gestão democrático-participativo ou gerencial. Sem a participação mais intensa da sociedade, não é possível pensar em diminuição ou contenção das ocupações irregulares, já que o rigorismo técnico e de regras legais também se apresentam insuficientes para evitar a proliferação das mesmas no Município de Campo Largo. A análise feita também das áreas irregulares mostrou outros aspectos que os documentos legais não informam.

Não se pretende aqui argumentar que não são necessários aspectos de tecnicidade, mas sim que não se pode tratar a regularização fundiária tendo em vista somente esses aspectos. Admitir que a simplificação da legislação seja fator suficiente para inibir a proliferação das ocupações irregulares é igualmente uma forma temerária. Já afirmamos anteriormente que a legislação muitas vezes cria situações excludentes, portanto, é preciso adaptá-la e reformulá-la. Simplificá-las, sim, mas não unicamente. É preciso criar mais espaços democráticos e participativos, e trabalhar aspectos de gerenciamento a nível organizacional. De outra sorte pesquisadores como Castro (2002, p.160) apontam a necessidade de precipuamente se obter uma maior fiscalização por parte da gestão para a não produção da irregularidade, entendendo que o loteador se prevalece por manter-se impune.

Acreditamos que a idéia do uso do solo não pode mais ser compreendida como uma terra a ser dividida ou regulada de forma independente, mas fruto de processos de relações da sociedade, um espaço de relações entre fixos e fluxos. Para tanto a complexidade que engloba o instituto da propriedade, importa num redimensionamento a título de

ordenamento do solo, incorporando o sentido de lugar. Por isso a regularização fundiária estando diretamente ligada à função social da propriedade, deve ser analisada em cada caso concreto. Adotar especificamente uma política de regularização fundiária fechada, que não permita flexibilidade, é criar um novo rol procedimental de exclusão da cidade. Existe assim uma dificuldade de adoção de gestão de política pública de regularização fundiária única e específica. Ela deverá ser tal que possa adotar a possibilidade de compreender e se adequar à realidade de cada lugar, sem deixar de lado os aspectos de tecnicidade a que deve estar submetida.

À guisa de considerações finais conclui-se que o desenvolvimento do trabalho fornece respostas às questões colocadas e aos objetivos propostos.

Em relação ao objetivo geral, de analisar as modalidades de gestão de políticas públicas, no município de Campo Largo, para regularização fundiária, em áreas pré-selecionadas, o mesmo foi atingido. Isso porque se procedeu a análise dos documentos selecionados e dos questionários aplicados por meio da evidência das categorias criadas, que atendeu às expectativas geradas. Nesse sentido a determinação das categorias, junto à elaboração doutrinária sobre as modalidades de gestão, mostrou-se bastante abrangente, possibilitando sua identificação da análise dos documentos e dos questionários aplicados. Sugere-se inclusive que futuramente sejam essas categorias melhor trabalhadas a fim de que possam contribuir ainda mais com embasamento teórico às modalidades além dos aqui elaborados juntamente com os fundamentos históricos. Contudo durante a pesquisa verificou-se que somente a identificação das modalidades de gestão não seria suficiente para uma análise crítica sobre a incidência de determinada modalidade. A representação por meio do gráfico estrela apresentou-se de forma bastante satisfatória nesse sentido (em que pese essa forma de representação ser bastante antiga). É que na verdade essa técnica preencheu a dificuldade encontrada pelo considerável número de categorias, conseqüentemente um grande número de variáveis. Esse intenso número de variáveis representadas pelo grande número de categorias se de um lado representa uma significativa contribuição para as modalidades de gestão. Por outro, indica a dificuldade a ser vencida na sua análise. Em que pese a escolha pela representação do gráfico estrela,

observou-se que é preciso uma intensa referência constante aos gráficos que representam o subconjunto dos eixos, no gráfico estrela base.

Ainda se esteticamente não tão apreciáveis, diante da multiplicidade de opções que a tecnologia oferece, é na mesma tecnologia que acreditamos ele possa tornar-se bem mais adequado à interpretação.

Já quanto ao objetivo específico de discussão da relação do Direito à Cidade ao fenômeno das ocupações irregulares o mesmo foi trabalhado no primeiro capítulo, possibilitando ressaltar a necessidade de políticas públicas adequadas, no que se refere à regularização fundiária, quando se trata de inclusão social. Já o objetivo específico de compreender a política de uso e ocupação do solo ocorreu no capítulo que se refere à regularização e o terceiro e quarto objetivos específicos foram trabalhados no correr de todo o desenvolvimento do trabalho. Acredita-se que a regularização fundiária é elemento de extrema relevância a ser considerado pelas gestões municipais e outras entidades federativas. É sobre a terra que o homem vive e convive. Mas não é possível imaginar que ainda hoje a política de regularização fundiária ocorra de forma a não considerar a interação do homem na cidade. Eis porque a relevância do tema para a gestão urbana.

A indicação de que no que se refere às políticas de regularização fundiária o Município de Campo Largo apresentar um modelo de gestão tecnoburocrático, deve também ser compreendida como referente ao período de análise da pesquisa (2001-2006). A pesquisa teórica revelou que embora a regularização fundiária esteja bastante vinculada aos aspectos técnicos, deve buscar políticas mais democráticas a título de promoção de inclusão social.

É justamente num processo de democratização do Estado que as políticas públicas são decididas pelos seus destinatários, ou seja, a participação popular garante a escolha das prioridades em matéria de políticas públicas. A teoria contemporânea da democracia torna-se assim uma teoria a respeito da participação política. Novas arenas, novos arranjos viabilizam a inserção da sociedade civil dentro dos processos decisórios. Se não há a criação desses novos espaços, as ocupações irregulares transformam-se em

uma forma de luta social em busca do direito à cidade (direito que abrange qualquer espaço onde as populações vivem).

Os assentamentos informais resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. A pesquisa revelou que no Município de Campo Largo as políticas de regularização fundiária têm permanecido em aspectos técnicos unicamente. As pequenas referências à participação popular mostraram que há uma abertura para as demandas da sociedade, e que precisa ser melhor trabalhada.

A pesquisa teórica revelou que não é mais possível compreender a regularização fundiária como sendo especificamente a concessão de títulos de propriedade, para a inclusão da população excluída junto à sociedade. As políticas de regularização não podem ser dissociadas de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano. Nesse contexto, não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade.

Finalmente, a pesquisa permitiu a verificação de que no município pesquisado as políticas de regularização fundiária estão distanciadas da nova concepção de território. Além disso permitiu concluir que questões ligadas ao ordenamento e gestão do espaço, além de servirem de reflexões para o conceito de território de quer adotar, mostram que políticas de ordenamento territorial necessitam considerar ao menos duas características básicas do território: seu caráter político (construído a partir das relações de poder ligados à concepção do Estado) e seu caráter integrador para reconhecer e tratar o espaço social em suas múltiplas dimensões.

Adequar a modalidade de gestão das políticas públicas à essas novas concepções e a realidade de cada lugar representa a necessidade de repensar conceitos e olhar mais intensamente a estrada que nos leva à cidade.

“Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta...e por isso mesmo” (MARICATO, 2000).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp. 173-199
- ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2001;
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Construindo um Programa de Regularização*. In: INSTITUTO, POLIS. **Regularização da terra e moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A regularização fundiária como parte da política urbana**. São Paulo: IRIB, 2003. Disponível em: <http://www.irib.org.br>. Acessado em: 06.11.2006.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo, Democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. N. 51 pp 13-34 2001.
- ANTAS Jr, Ricardo Mendes. *A norma e a técnica como elementos constitutivos do Espaço Geográfico: considerações sobre o ressurgimento do pluralismo jurídico*. In: SOUZA, Maria Adelia de (org.). **Território Brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003.
- ARAÚJO, Telga de. *A Propriedade e sua função social*. . In: LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Editora LTR, 2000. pp. 154-166
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001;
- ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. . Vol. 14 N. 40; 1999.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Relações federativas nas políticas sociais**. Campinas: Educação e Sociedade, 2002. Disponível em: www.scielo.br. Acessado em: 13.04.2007.
- AVRITZER, Leonardo;. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. Departamento de Ciência Política da UFMG, 2000. Disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.clasco.org.br>. Acessado em: 04.04.2007.
- AVRITZER, Leonardo; . *Teoria Democrática, esfera pública e participação local. Cidadania e democracia*. **Sociologias**. Vol.2; 1999.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. *Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: ed., 1. **COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. 210-238
- BALTODANO, Andrés Perez. **Social Policy and Social Order in Transnational Societies**. In: **Transnational Social Policies**. Editado por Daniel Morales-Gomez (org.). London: Earthscan Publications Ltda, 1999. Disponível em: <http://www.idrc.ca>. Acessado em: 20.10.2006.

- BAQUERO, Marcelo. *Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil*. **Polítia & Sociedade, Revista de Sociologia Política**. n. 5; 2004. p 117-136.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1995;
- BARREIROS, Mario Antonio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. **Reflexões sobre o parcelamento do solourbano**. São Paulo: 1998. Disponível em: <http://publicações.pcc.usp.br/PDF/BTCAP201.pdf>. Acessado em: 21.10.2006.
- BARROS, José D'Assunção. *Espaço e Tempo - Territórios do Historiador*. In: FALCI, Miridan Britto; BARROS, José D'Assunção; SANTOS, Cláudia Andrade dos (orgs.). **Espacialidades: espaço e cultura na história**. 2004.
- BENDIX, Reinhard. **Bureaucracy and the problem of power**. *Public Administration Review*, Vol. 5. N. 3. pp. 194-209., 1945. Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber, um perfil intelectual**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986;
- BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999;
- BLUME, Roni. **Território e ruralidade: a desmistificação do fim do rural**. *Mestrado*. Porto Alegre, RS: Faculdade de Ciências Econômicas, 2004
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992;
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004;
- BORBA, Julian. **Cultura Política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro**. . Campinas: Opin. Pública v. 11 n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em: 24.06.2007.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. São Paulo: Editora LTr, 1999;
- BÖRZEL, T. *Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks*. **Public Administration**. v. 76; 1998. p 253 - 273.
- BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001;
- BOX, Richard; MARSHALL, Gary S.; REED, B. J.; REED, Christine M. *New Public Management and Substantive Democracy*. **Public Administration Review**. Vol. 61 N. 5; 2001. pp. 608-619.
- BRANDÃO, Assis. *Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman*. **Revista de Serviço Social**. Vol. 54; 1997. pp113-131.
- BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968;
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p 21-38.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo estado*. In: ed., 2. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. 21-38
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **Technobureaucratic Capitalism**. São Paulo: 1990. Disponível em: www.bresserpereira.org.br. Acessado em: 09.03.2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002;

- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BUENO, Eduardo. **A coroa, a cruz e a espada**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006;
- BUENO, Laura Machado de Mello. *Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão*. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato;. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. pp. 11-24
- CADWEL, Taylor. **O grande amigo de Deus**. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2000;
- CAMPAGNONE, Marcos Camargo. *Gerente Municipal: um profissional da gestão local*. In: CEPAM. **O Município no século XXI: CEPAM 30 anos**. São Paulo: CEPAM, 1999. pp. 25-38
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Patrimonialism in Faoro and Weber brazilian sociology**. Rio de Janeiro: 2003, v. 46, n.1. Disponível em: <http://www.scielo.br/>. Acessado em: 14.02.2007.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006;
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Prefácio*. In: KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Reforma do Estado*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2005;
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996;
- CARNEIRO, Leandro Piquet; KUSCHNIR, Karina. **As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política**. São Paulo: Estudos Históricos, 1999. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acessado em: 24.06.2007.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**. Brasília: Edi. Universidade de Brasília, 1981;
- CARVALHO, M. C. B. . *Avaliação Participativa: uma escolha metodológica*. In: RICO, E. M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2001.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 2005;
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000;
- CASTRO, Alba Tereza Barroso de. *Espaço público e cidadania: uma introdução ao pensamento de Hannah Arendt*. **Serviço Social & Sociedade**. Vol. 59; 1999. pp. 9-23.
- CASTRO, Sandra Costa Saines de. **Loteamentos Irregulares e Clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Editora LumenJuris, 2002;
- CHAMBERS, John; CLEVELAND, Willian; KLEINER, Beat and TUKEY, Paul. **Graphical Methods for Data Analysis**. Wadsworth, 1983;
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez Editora, 2005;
- CHAUÍ, Marilena. *Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados*. In: DAGNINO, E. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 19-30

- CHEMERIS, Ivan. **A função social da propriedade**. Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2002;
- CHEVALIER, Jean; GHEERBRANT, Alain. **Dicionário de símbolos: (mitos, sonhos, costumes, gestos, formas, figuras, cores, números)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005;
- COMEC, Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de Desenvolvimento Integrado - PDI**. Curitiba: 2001;
- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano**. São Paulo: UNESP, 2005;
- CORAGGIO, José Luis. **Territorios em tansicion: critica a la planificacion regional en America Latina**. Quito, Ecuador.: Pertada: Cuidad, 1988;
- CORRÊA, R.L. *Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. **Ética, planejamento e construção democrática do espaço: anais do IX Encontro...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 424-430
- COSTA, Fernanda Carolina Vieira da. *Os tipos de irregularidade fundiária, a diversidade de situações e as peculiaridades*. In: POLIS, INSTITUTO. **Regularização fundiária e moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- COSTA, Lucio. **Lúcio Costa: registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1997;
- COSTA, Rogério Haesbaert da. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004;
- COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003;
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A Fala dos Homens: análise do pensamento tecnocrático**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983;
- CUNHA, Ana Paula. **Moradia Social e Indicadores Ambientais: uma proposta para Jacareí/ SP. mestrado**. Campinas, SP: Univerdade Estadual de Campinas, 2003
- CUNHA, Edite da Penha. *Políticas públicas sociais*. In: CARVALHO, Alysson (org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, Proex, 2002. 11-25
- DAGNINO, E. *Movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania*. In: DAGNINO, E. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. pp. 103-115
- DIAS, L. C. *Redes: emergência e organização*. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. DA C. ; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 3 ed., 2001.
- DIAS, Leila Christina. *Os sentidos da rede: notas para discussão*. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.
- DINIZ, Eli. *Globalização, reforma do Estado e Teoria Democrática contemporânea. São Paulo em Perspectiva*. N. 15; 2001. pp. 13-22.
- DOWBOR, Ladislau. *O potencial da política local integrada - exemplo da criança*. **São Paulo em Perspectiva**. v. 11(3); 1997. p. 76-85.
- DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio (Orgs.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997;
- DRAIBE, Sonia. . **Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil 1930 - 1960**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985;
- ECO-92, *Tratados sobre a questão urbana*. 2007. Disponível em: www.vitaecivilis.org.br. Acessado em: 05.06.2007.

- ESTATUTO DA CIDADE, Guia para implementação pelos municípios. Disponível em: www.polis.org.br. Acessado em: 04.2005.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001;
- FERNANDES, Edésio. *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?* In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FERNANDES, Edésio. *A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana*. In: Pólis, Instituto. **Regularização da terra e da moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987;
- FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003;
- FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. *A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial*. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato;. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. pp. 33-58
- FIGUEIREDO, Argelina CHEibub. *Princípios de justiça e avaliação de políticas públicas*. **Lua Nova Revista Cultura e Política**. n. 39; 1997. p. 73-104.
- FLEURY, Sonia. *Ciudadanias, exclusión y democracia*. **Nueva Sociedad**. 2004. p. 62-75.
- FLEURY, Sonia. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. **Revista Instituciones y desarrollo**. n.12-13; Instituto Internatiocnal de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, España. 2002. p.221-247.
- FRANCO, Maria sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: Ática, 1976;
- FREY, Klaus. *Crise do Estado e estilos de gestão municipal*. **Lua Nova**. N. 37; 1963. pp. 107-138.
- FREY, Klaus. *Crise do Estado e estilos de gestão municipal*. **Lua Nova**. N. 37; 1996. pp. 107-138.
- FREY, Klaus. *A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas Implicações para a Gestão Local*. **Ambient.soc.** 9; jul/dez. 2001. pp.115 - 148.
- FREY, Klaus. *Governança Interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?* **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**. v. 1 (N.5);Florianópolis: EDUFSC; outubro / 2004. 117-136.
- FREY, Klaus. **Governança Urbana e Participação Pública**. Encontro Anual da ANPAD. Curitiba: 2004. 28
- FREY, Klaus. **Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação**. Encontro Anual da ANPAD. Atibaia: 2003. V. 27
- GARCIAS, Carlos Mello; ANDREOLI, Fabiana de Nadai; MERKL, Cristina. *Dinâmica das Ocupações Irregulares em Mananciais*. In: ANDREOLI, Cleverson V. **Mananciais de Abastecimento: Planejamento e Gestão - Estudo de Caso do Altíssimo Iguaçu**. Curitiba: Sanepar-Finep, 2003. pp. 135-176
- GARCIAS, Carlos Mello; KAUCHAKJE, Samira; NIGRO, Carlos Domingos; BRITO, Maria Cristina Cachenski; ARNS, Fernando. *Gestão de riscos em áreas urbanas degradadas: tecnologia social e política urbana*. **Interações (Campo Grande)**. Vol. 7 N. 11; 2005. p. 95-102.

- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas S. A., 1999;
- GILCHRIST, Alison. **Developing the wellconnected community**. . In: MacCarthy H.; Miller, P.; Skidmore, P. (eds.). *Network Logic: Who governs in an interconnected world?* London: Demos, 2004. Disponível em: www.demos.co.uk/catalogue/networks. Acessado em: 09.2004.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003;
- GOW, James Iain; DUFOUR, Caroline. *Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?* **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 66; 2000. pp. 573-597.
- GUNNELL, John G. **The Technocratic Image and the theory of technocracy**. Technology and culture. Vol. 23. N. 3 pp 392-416, 1982. Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.
- HABERMAS, Jurgen. **Três modelos normativos de democracia**. São Paulo: Lua Nova n. 36, 1995;
- HALL, Richard H. **The concept of bureaucracy: An Empirical Assessment**. The American Journal os Sociology Vol 69 n. 1 pp 32-40, 1963. Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em:
- HARDT, Carlos. **Gestão Metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba**. *Doutorado*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004
- HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. São Paulo: Papyrus Editora, 1990;
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna** São Paulo: Edições Loyola, 2000;
- HEADY, Ferrel. **Bureaucratic Theory and comparative administration**. Administrative Science Quarterly. Vol. 3. N. 4. pp. 509-525, 1959. Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.
- HELD, David. **Democracy and the Global Order**. Cambridge, UK: Polity Press, 1995;
- HIRST, Paul. *Democracy and Governance*. In: (org.), J. Pierre. **Debating Governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. pp. 13-35
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro Livraria José Olympio Editora S.A., 1978;
- HOOD, Christopher. *The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*. **Accounting Organizations and Society**. Vol 20 N. 2/3; 1995. pp 93-109.
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**. . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971;
- JONES, L.R.; THOMPSON, F. *Um modelo para a nova gerência pública*. **Revista do Serviço Público**. 51; Brasília, 2000. 41-79.
- JORGE, Antonio Carlos Ortolá. *Licenças urbanísticas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano*. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Estudos de Direito Urbanístico - I**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006. pp 95 -116
- KASEMETS, A. . **Implications of new public management theory in the research services**. Jerusalém: th IFLA Concil and General Conference: 2000; Jerusalém; 2000., 2000. Disponível em: www.ifla.org/IV/ifla66/papers Acessado em: 12.10.2006.
- KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: IBEPX, 2007a;

- KAUCHAKJE, Samira. *Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias*. **Revista Emancipação**. v. 2 n. 1; 2002. p. 159-174.
- KAUCHAKJE, Samira. *Riscos e possibilidades sociais da demanda pelo direito à diferença apresentado pelos novos movimentos sociais*. **Publicatio UEPG - Ciências Humanas/Revista Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa-Paraná**. Vol. 2; 2001. pp 07-17.
- KAUCHAKJE, Samira. **Textos Pedagógicos**. Curitiba: 2007b;
- KAUCHAKJE, Samira. **Movimentos Sociais Populares Urbanos no Brasil (1983-1990)**. *mestrado*. Campinas: Universidade de Campinas, 1992
- KLIJN, E.H.; KOPPENJAN, J.F.M. *Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance*. **Public Management (an international journal os research and theory)**. V. 2 n. 2; 2000. p. 135-158.
- KNOKE, David. **Political Networks**. New York: Cambridge University Press, 1990;
- KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**. São Paulo: Cortez Editora, 2003;
- KOOIMAN, Jan. *Governance. A social-political perspective*. In: GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (eds.). **Participatory governance. Political and societal implications**. Opladen: Leske + Budrich, 2002. p. 71-96
- KOWARICK, Lúcio. *As lutas sociais e a cidade: repensando um objeto de estudo*. In: KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.
- KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993;
- LAUMANN. Edward O.; KNOKE, David. **The Organizational State**. Madison: University of Wisconsin Press, 1987;
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999, 340 p.;
- LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001;
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, 171 p.;
- LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998;
- LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. *Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais*. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 53-68
- MAGISTRA, MATER ET. **Carta Encíclica de sua Santidade o Papa João XXIII sobre a evolução da questão social à luz da doutrina cristã**. São Paulo: Editora Paulinas, 1999;
- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003;
- MARGARIDO, Antonio Benedito. **Sobre a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade: abordagem jurídico-sociológica**. *Doutorado*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001;
- MARICATO, Ermínia. *O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática*. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- MARICATO, Ermínia. *As idéias fora de lugar*. In: MARICATO, Ermínia et alli. **A cidade do pensamento único - desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.147

- MARIN, B; MAYNTZ, R. *Introduction: studying policy networks*. In: Marin, B; Mayntz, R. (orgs.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt am Main: Campus; Boulder, Colorado: Westview Pres, 1991. p. 11-23
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 14 n. 41; 1999. p. 45-67.
- MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003;
- MARTELETO, Regina Maria. *Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação*. **Ciência da Informação**. V. 30 n. 1; Brasília, jan/abr 2001. p. 71-81.
- MARTELETO, Regina Maria. *Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local*. **Ciência da Informação**. Vol. 33; 2004. pp. 41-49.
- MARTINS, P. H. *As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico*. In: MARTINS, P.H.; FONTES, B. (orgs.). **Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas**. Recife: Ed. Univ. da UFPE, 2004. p. 21-48
- MEYER, Regina Maria Prosperi. *Atributos da metrópole moderna*. **São Paulo em Perspectiva**. 14 (4); 2000. 3-9.
- MILAN, Marcelo. **Estado, acumulação de capital e subdesenvolvimento no Brasil (1930-1980)**. *Mestrado*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002
- MINHOTO, Laurindo D.; MARTINS, Carlos E. *As redes e o desenvolvimento social*. **Cadernos FUNDAP**. n.22; 2001. p.81-101.
- MINISTÉRIO, DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004;
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993;
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Historicidade, consciência e construção do espaço: notas para um debate*. In: SOUZA, Maria Adélia de; SANTOS, Milton (org.). **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel, 1986.
- MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, 742 p;
- MUSSO, Pierre. *A filosofia da rede*. In: PARENTE, André. (org.). **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Dimensão Política da Descentralização Participativa*. **Revista São Paulo em Perspectiva**. Vol II N. 3. Fundação Seade; 1997.
- NOVY, Andreas. **A Des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil**. Petrópolis.: Vozes, 2002;
- OLIVEIRA, V. C. S.; OLIVEIRA, L. C. F.; SIQUEIRA, E. D. **Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens sociais negociadas**. Encontro de administração pública e governança da ANPAD, 1. Rio de Janeiro:
- PACHECO, Regina Silvia. *Administração Pública Gerencial: desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros*. In: CEPAM. **O Município no Século XXI: CEPAM 30 anos**. São Paulo: CEPAM (ed.), 1999. pp. 39-49
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;
- PECI, Alketa. **Pensar e agir em rede: implicações na gestão das políticas públicas**. Trabalho apresentado na ANPAD. 2002.

- PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995; Vol. 4.
- PETERS, B. Guy. **The problem of bureaucratic government**. The journal of politics. Vol. 43. N. 1. pp. 56-82., 1981. Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.
- PFEIFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. **Revista de Administração Pública**. 37; Brasília, 2000.
- POISTER, Theodore H.; STREIB, Gregory D. *Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models and Processes*. **Public Productivity & Management Review**. Vol. 22 N. 3; 1999. pp. 308-325.
- POLIDANO, Charles. **The new public management in developing countries**. IDPM Public Policy and Management Working Manchester: 1999. Disponível em: www.jstor.org. Acessado em: 09.04.2007.
- PROUDHON, Pierre Joseph. **La propriedá**. Roma: O.E.T. Bottega Dell'Antiquario, 1886;
- QUEIROGA, Alessandra Elias de. **Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002;
- RAMOS, L. C. S.; REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A.; WZOREK, L. **As relações existentes entre o pensamento estratégico municipal, a gestão por projetos e o mercado imobiliário urbano**. IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES (Latin American Real Estate Society). São Paulo: 2004.
- REZENDE, Denis Alcides. **Alinhamento dos recursos da tecnologia da informação ao planejamento estratégico municipal: modelo e estágios para gestão urbana**. Anais do XVII Congresso Latino-Americano de Estratégias - SLADE 2004. Itapema: 2004.
- REZENDE, Denis Alcides; OLIVEIRA, T. S. M. **A relevância da teoria NPM para contribuir com a sustentabilidade ambiental das cidades**. II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS. Campinas: maio de 2004.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Pequena reflexão sobre categorias da Teoria Crítica do Espaço: território usado, território praticado*. In: SOUZA, Maria Adélia de;. **Território Brasileiro: Usos e Abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003, 2003. 29-40
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade, Cidadania e Segregação Urbana**. The European Journal of Planning, 2004. Disponível em: www.planum.net. Acessado em: 17.05.2007.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro*. **Cadernos IPPUR**. Ano XVI N.1 2002. 79-103.
- ROBSAWM, Eric. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. São Paulo: Paz e Terra, 1977;
- ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: o lingüístico e seu entorno**. 2006. Disponível em: www.scielo.br. Acessado em: 05.04.2007.
- ROCHFORT, Michel. *Cidades e Globalização*. **Revista de Geografia de UFC N. 2**. 2002.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel-Fapesp, 1997;

- ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1995;
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002;
- SANTOS, Antonio Raimundo. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2004a;
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Gradiva Publicações Ltda, 2002;
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos Urbanos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981;
- SANTOS, Carlos. *O conceito de extenso (ou a construção ideológica do espaço geográfico)*. In: SOUZA, Maria Adélia de; SANTOS, Milton (org.). **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel, 1986. p. 25-31
- SANTOS, Gislene Aparecida dos. *Redes e território: reflexões sobre a migração*. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. pp. 51-78
- SANTOS, Milton;. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec 3. ed., 1999;
- SANTOS, Milton;. *O retorno do território*. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adélia A. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 2002, 333 p.
- SANTOS, Milton;. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004c;
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004b;
- SANTOS, Milton;. **A metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1988;
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo, SP: Editora Ática S.A., 1994;
- SAULE JÚNIOR, NELSON **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. . 2005. Disponível em: www.polis.org.br. Acessado em: 02.2007.
- SAULE JÚNIOR, NELSON e outros. **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006;
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1996;
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes sociais: trajetórias e fronteiras*. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L.; **Redes, sociedade e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. pp. 29- 50
- SEABRA, Odete; CARVALHO, Mônica de; LEITE, José Corrêa. **Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000, 128 p.;
- SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006;
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2000;
- SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade Rural**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001;

- SILVA, Valdenildo Pedro da. *A densificação das redes no território e suas implicações. Redes, Santa Cruz do Sul*. V. 9 n. 2; mai/ago 2004. p. 55-69.
- SOUZA, Maria Adélia de. **Cidade: Lugar e Geografia da Existência**. 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Salvador, Bahia: 1997.
- SPOSATI, Aldaíza. **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001;
- STEWART, M. *Community Governance*. In: BARTON, H. (ed.). **Sustainable communities. The potential for eco-neighbour hoods**. London: Earthscan, 2000. pp. 176-186
- STIFELMAN, Anelise Grehs. **Do Parcelamento do solo com fins urbanos**. Rio Grande do Sul: 2004. Disponível em: www.amprs.org.br. Acessado em: 19.09.2006.
- STOKER, G. *Local governance and democracy in the twenty-first century*. In: SISK, T.D. (ed.). **Democracy at the local level**. Stockholm/Sweden: IDEA, 2001.
- SWYNGEDOUW, Erik. *The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace*. **Geografiska Annaler**. n. 71B; 1999.
- TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. *doutorado*. Campinas, SP: Unicamp, 2003
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1996;
- TOURAINÉ, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001;
- TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987, 175 p.;
- ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa. **Metrópole**. Curitiba: IPARDES, 1994;
- UNFPA. **Unleashing the potencial of urban growth**. 2007. Disponível em: <http://www.unfpa.org>. Acessado em: 29.06.2007.
- URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro - São Paulo: Difel, 1978;
- VEJA, REVISTA. *Um choque de legalidade*. Março/2007. 74.
- VIANA, Ana Luiza D'Ávila. *Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas*. **Revista Brasileira de Administração Pública**. 32(2); 1998. p. 23-33.
- VIOTTI DA COSTA, Emília. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999;
- WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994;
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984; Vol 1.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, DF: Editora Universal de Brasília, 1991; Vol. I.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999; Vol.II.
- WIKIPÉDIA. **Direitos Humanos**. 2007. Disponível em: www.wikipedia.org. Acessado em: 17.05.2007.
- WISE, Lois Recascino. **Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior**. *Public Administration Review*. Vol 64.N. 6, (2004) pp.669-680. , Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.
- WRISTON, Michael J. **In Defense of Bureaucracy** *Public Administration Review*. Vol. 40. N. 2 (1980), pp. 179-183, Disponível em: <http://links.jstor.org>. Acessado em: 27.03.2007.

ZMITROWICZ, WITOLD. **Códigos Urbanos e Mercados Imobiliários**. 2006.
Disponível em: www.pcc2461.usp.br. Acessado em: 12-12-2006.

APÉNDICES

APÊNDICE A – MODELO QUESTIONÁRIO

Prezado Sr.(a)

Solicito o preenchimento deste questionário que é parte integrante de pesquisa do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, sob a orientação da Prof. Dra. Samira Kauchakje, sendo que suas respostas são sigilosas. Desde já agradeço a atenção dispensada em seu preenchimento, disponibilizando os resultados de pesquisa assim que concluída.

Atenciosamente

Ivanise Pinto Nogueira Zanlorenzi
Mestranda

IDENTIFICAÇÃO

Nome:
Cargo/Função:
Localidade:
Data:

Questão Única:

Identifique na tabela abaixo os aspectos que caracterizam a gestão das ações públicas municipais de uso e ocupação do solo com relação principalmente às áreas de ocupações irregulares em Campo Largo:

CARACTERÍSTICAS	OPÇÃO	JUSTIFIQUE
CENTRALIZAÇÃO		
APARATO BUROCRÁTICO-LEGAL		
CLIENTELISMO		
TROCA DE FAVORES		
INFLUÊNCIA PESSOAL		
DESIGUALDADE DE TRATAMENTO		
TRADICIONALISMO		
CONHECIMENTO TÉCNICO		
ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA		
CONTROLE		
ATENÇÃO À REGRAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS LEGAIS		
EXCLUSÃO DE MASSAS		
INTERVENCIONISTA		
NEUTRALIDADE/IMPARCIALIDADE EM RAZÃO DOS PROCEDIMENTOS		
AMPARO DOCUMENTAL/LEGAL		
OBJETIVIDADE		
BUSCA DE EFICIÊNCIA		
HIERARQUIA		

SETORIALIZAÇÃO		
CENTRALIZAÇÃO		
PROCESSOS TÉCNICOS		
EMPREENDEDORISMO		
TRANSPARÊNCIA		
PRESTAÇÃO DE CONTAS		
ARTICULAÇÃO		
DESCENTRALIZAÇÃO		
INOVAÇÃO		
PLANEJAMENTO		
ESTRATÉGICA		
DINÂMICA		
BUSCA MAIOR PRODUÇÃO		
BUSCA MAIOR PARTICIPAÇÃO		
FLEXÍVEL		
ATUA COMO GERENCIAMENTO		
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS		
DISCUSSÃO DOS PROCESSOS		
CRIADORA DE PARCERIAS		
INCENTIVADORA		
TRANSPARÊNCIA		
PRESTADORA DE CONTAS		
DESCENTRALIZAÇÃO		
CRIADORA DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS		
ACEITA A DIVERSIDADE		
ACEITA O DIÁLOGO		
PLANEJADORA		
CONCILIADORA		
DEMOCRÁTICA		
SOLIDARIEDADE		
NEGOCIADORA		
DELIBERATIVA		
FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO		
FORMADORA DE OPINIÃO		
INTERATIVA		
SOLIDARIEDADE		
FORMADORA DE ARRANJOS		
INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO		
COORDENADORA		
ORGANIZACIONAL		
FLEXÍVEL		
DINÂMICA		
ARTICULADORA		
AGE COLETIVAMENTE		
DESCENTRALIZAÇÃO		
NÃO HIERARQUIZADA		
MOBILIZADORA		

MEDIADORA		
REGRADORA		
ABERTA		
VINCULADORA		
INFORMAL		
PLURALISTA		
AGREGADORA		

Além dessas indicaria outras características? Quais?

.....

.....

ANEXOS



Jardim Esmeralda - Rua Principal pavimentada.



Jardim Esmeralda – Vista da Escola Estadual Djalma Marinho.



Jardim Esmeralda – Vista panorâmica.



Jardim Esmeralda – Vias secundárias



Jardim Meliane – Vista Panorâmica.



Jardim Meliane – acesso pela Rodovia Estadual (PR 423).



Jardim Meliane – Fundo de Vale.



Jardim Meliane – aglomerado.



Vila Krupa – acesso em Rua Principal.



Jardim Lise – vista panorâmica.



Jardim Lise – Ruas não pavimentadas.



Jardim Lise – ocupação irregular no censo do IBGE.