

Gestão de riscos em áreas urbanas degradadas: tecnologia social e política urbana¹

Risk management in impoverished urban areas: social technology and urban politics

Gestión de riesgos en áreas urbanas degradadas: tecnología social y política urbana

Samira Kauchakje*

Carlos Mello Garcias**

José Fernando Arns***

Carlos Domingos Nigro****

Maria Cristina Cachenski Brito*****

Recebido em 15/04/2005; revisado e aprovado em 01/06/2005; aceito em 18/08/2005.

Resumo: O objetivo do presente trabalho é introduzir o tema Gestão de Riscos aplicado à Gestão Urbana, enfatizando que trabalhar este conceito e buscar soluções para problemas deles decorrentes requer uma metodologia científica para desenvolver novos conhecimentos, necessários para uma gestão que pode eficazmente enfrentar as ameaças do amanhã. Este procedimento refere-se ao desenvolvimento de um modelo de Gestão Urbana Preventiva, alicerçado em experiências urbanas, representadas por problemas que colocam em risco a sustentabilidade sócio-ambiental e a vida humana.

Palavras-chave: Área urbana degradada; gestão de risco; gestão urbana preventiva.

Abstract: The aim of this study is to present the application of the Management of Risks to Urban Management, emphasizing that the development of the concept and the solution of the related problems require a scientific approach for the development of the new knowledge necessary in order to provide efficient management in face of future challenges. This approach allows the development of a model of Preventive Urban Management, based on urban experience of problems that represent a risk for social and environmental sustainability and for human life.

Key words: Degraded urban area; management of risk; preventive urban management.

Resumen: El objetivo del presente trabajo es introducir el tema Gestión de Riesgos aplicado a la Gestión Urbana, enfatizando que trabajar este concepto y buscar soluciones para problemas resultantes de los mismos, requiere una metodología científica para desarrollar nuevos conocimientos, necesarios para una gestión que puede eficazmente enfrentar las amenazas del futuro. Este procedimiento se refiere al desarrollo de un modelo de Gestión Urbana Preventiva, fundamentado en experiencias urbanas, representadas por problemas que colocan en riesgo la sustentación socio ambiental y la vida humana.

Palabras clave: Área urbana degradada; gestión de riesgo; gestión urbana preventiva.

Introdução

A sociedade contemporânea é marcada de forma profunda pelo processo de urbanização intensivo, onde a cidade é a forma material e concreta deste processo. O espaço é construído historicamente e a cidade representa o resultado processual e cumulativo de intervenções e relações estabelecidas em cada momento histórico. Este intenso processo de urbanização acarreta vários problemas, destacando-se, entre eles, as áreas degradadas e a ocupação desordenada e irregular pela população mais carente.

Surgem, desta forma, territórios de exclusão social: locais onde as relações entre os homens são marcadas pelas diferenças e desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais. A favelização resulta em precárias condições de vida desse contingente

populacional, desprovido de infra-estrutura e de serviços públicos, onde esta população passa a usufruir a estrutura de territórios próximos, gerando uma relação de dependência na busca pela sobrevivência.

Não se pode deixar de admitir que se tem pela frente um duplo desafio: o da construção e o da reconstrução. A ação deve levar a resultados que considerem aspectos técnicos e ambientais, sociais e políticos, bem como de pertencimento comunitário da população local. Em ambos os casos, a intervenção tem que ser integrada, pois o caráter sistêmico do habitat urbano obriga a organização e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão de tecnologia social e de política urbana que considerem a gestão de risco.

Neste contexto situa-se a metodologia de planejamento que cria a consciência das oportunidades e ameaças, seja de uma

* Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (samira.kauchakje@pucpr.br). Rua Imaculada Conceição, 1155 - Prado Velho - Curitiba - PR; CEP 80215-901; Tel.: (41)3271-1515; e-mail: mestrado.gestaourbana@pucpr.br.

** Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (carlos.garcias@pucpr.br).

*** Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (arns.fernando@bol.com.br).

**** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (carlos.nigro@pucpr.br).

***** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (cristina.cachenski@terra.com.br).

organização ou de uma cidade, que administra seus pontos fortes e fracos, para o cumprimento de sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que se deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Cabe ao gestor urbano propor diretrizes e soluções ao problema da exclusão social, formulando políticas públicas que não tenham efeitos apenas pontuais, mas sim, que acompanhem a dinâmica da cidade, a partir da gestão e prevenção de riscos.

Problematização

No Brasil, um momento histórico singular é a mudança ocorrida nas relações sócio-econômicas das grandes cidades, em função de uma urbanização descontrolada. Durante os últimos 50 anos, o crescimento urbano transformou e inverteu a distribuição da população no espaço geográfico. Em 1945, a população urbana representava 25% da população total de 45 milhões. No início de 2000, a proporção de urbanização chegou a 82% do total de 169 milhões.

Durante a última década, enquanto a população total aumentou cerca de 20%, o número de habitantes urbanos aumentou mais de 40%. Na área rural, viveu-se nas décadas de 60 a 80 um forte êxodo de populações agrícolas, transformando-se, no espaço de uma geração praticamente, de país rural em país urbano. Com quatro quintos da população vivendo nas cidades, inverteu-se a situação encontrada há uma geração atrás.

Nas tabelas estatísticas do Banco Mundial, o Brasil figura como único país onde 10% das famílias mais ricas detêm mais da metade do produto social, ou seja, 51,3%. Considerando a riqueza no topo, 1% de famílias mais ricas, auferem mais de 15% da renda produzida anualmente no país, enquanto os 50% mais pobres - cerca de 80 milhões de pessoas - detêm apenas 12%, representando, portanto, um volume de consumo menor do que o topo da elite do dinheiro. Os efeitos práticos são desastrosos, pois, cerca de 370 mil crianças morrem de causas triviais, milhões de pessoas passam fome num dos países mais bem dotados no mundo para a agricultura. Se gasta muito dinheiro com medicina curativa para com-

pensar a desnutrição e a falta de cuidados preventivos. Todas as atividades econômicas se vêem comprometidas pelo baixíssimo nível de educação (DOWBOR, 1998).

No Brasil urbano, “cerca de 20 milhões de pessoas não tem acesso à água tratada, 75 milhões não dispõem de serviços de esgoto, e 60 milhões não são atendidos por coleta de lixo” (MINAYO; MIRANDA, 2002, p. 43).

As urbanizações vertiginosas, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão econômica brasileira, introduziram no território das cidades um novo, porém dramático significado, onde, mais do que evocar progresso, elas passaram a reproduzir, de forma paradigmática, as desigualdades e as injustiças da sociedade. Grande parte das cidades brasileiras tem enfrentado o dilema entre a necessidade e a vontade de se desenvolverem, bem como as suas consequências, em grande parte expressas por números negativos, e o que é pior, pelo sofrimento humano.

Índices negativos, considerados até com um senso comum, representam o atual modo de vida das cidades brasileiras. De congestionamentos a inundações, ou de barbáries a invasões, estes números atingem grande parte da população que sofre com este tipo de problema e o perpetua numa rede social, pois acaba atingindo a sociedade como um todo. Esses problemas representam um risco à cidade e às pessoas, porém são percebidos somente após o seu desdobramento, quando a sociedade como um todo passa a fazer parte destes números degradantes.

Adotam-se políticas e ações corretivas, quando a prevenção destes riscos poderia acarretar num “choque de ética” (DOWBOR, 1998), pois, com a revisão de posturas e de culturas, a sociedade antecipa-se aos problemas gerados pelas expectativas e demandas da população, com um menor ônus a todos.

Como grande desafio, tem-se a urgência de ser equilibrada esta relação de demandas *versus* trocas, para que se tenha a tão desejada sustentabilidade deste sistema ambiental urbano.

Não basta ter a ciência de que a maioria destes problemas é causada pela falta de acesso à renda pela população urbana, e os seus desdobramentos. É preciso ter a consciência de que este fator, somado aos outros

fatores de causa, possam ser mensurados, avaliados e gerenciados conforme padrões que permitem a harmonização destes elementos em sinergia, como os presentes nas favelas brasileiras, bem como nas favelas existentes em outros países.

Urbanização de Risco e Degradação Urbano-Ambiental

Não se pode deixar de admitir que se tem pela frente o desafio de enfrentar os problemas urbanos, muitas vezes negligenciados quando se objetiva o desenvolvimento, porém o desafio maior está na busca da raiz do problema, segundo os fenômenos e os seus indicadores que dão sustentação a um pensamento originário, e não apenas representem novas manifestações para o imaginário, ou seja, interpretações da realidade, em grande parte mistificadas por símbolos presentes nas competições entre as cidades que visam apenas o crescimento econômico. Portanto, questiona Boff (2000): A partir de onde emerge hoje o horizonte utópico?

Para Maricato, a tragédia urbana brasileira tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888), e assim, até hoje, permanece o mercado hegemônico que favorece as discrepâncias não atendidas pelas capacidades produtivas (MARICATO, 2001), mas também esta hegemonia dá-se pela natureza humana de sempre estar longe do equilíbrio, ao romper barreiras, violar interditos, ao transcender, como afirma Boff (2000).

“Enfrentamos um mundo que muda rapidamente, com perplexidade e diversidade qualitativamente mais amplos. Para enfrentar mudança, complexidade e diversidade, temos de gerar instrumentos de regulação social mais ágeis, flexíveis e participativos. E não há mais soluções que não sejam simultaneamente econômicas, sociais e políticas” (DOWBOR, 1998, p. 28).

O risco da desigualdade predatória proporciona, conseqüentemente, outras modalidades de riscos, presentes nas cidades.

Urbanismo de risco é marcado pela insegurança, seja do terreno, seja da construção ou da condição jurídica da posse de

um determinado território. As terras onde se desenvolvem os mercados de moradia para os pobres são normalmente aquelas com características ambientais mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização, ou seja, encostas íngremes, beiras de córregos e áreas alagadiças (ROLNIK; NAKANO, 2003).

Não só nessas condições existe o risco, mas também existe quando as relações socioeconômicas presentes no sistema ambiental urbano deixam de atender a todos os protagonistas e, assim, acabam por reconhecer a exclusão de grande parte da população. “O caráter sistêmico do habitat urbano nos obriga a nos organizarmos e desenvolver novos instrumentos de gestão social” (DOWBOR, 1998, p. 372).

Instrumentos técnicos de reordenamento urbano e de gestão de cidades se viabilizam quando também atendem ao funcionamento de uma máquina como um todo que é uma cidade, onde as pessoas são a sua fonte principal de energia.

A Gestão de Riscos

É extremamente difícil enumerar as razões que tem tornado a Gestão de Riscos um assunto importante no contexto da gestão das cidades. Para o homem, a consciência do risco ou sua vivência com ele é tão antiga quanto o próprio homem. Na verdade, o homem sempre esteve envolvido com riscos e com questões relacionadas a decisões.

O conceito de “risco” alcança praticamente todas as dimensões da vida. Nas ciências sociais a citação do termo “risco” alcança mais de 10.000 registros para os últimos 15 anos, e crescem quase 10 vezes em relação a esse período (MINAYO; MIRANDA, 2002).

“A noção de ‘risco’ pode envolver aspectos econômicos (desemprego, miséria), ambientais (diversos tipos de poluições), relativos a condutas pessoais (maneiras ‘indevidas’ de comer, beber, não se exercitar), dimensões interpessoais (formas de estabelecer / manter relações amorosas / sexuais), criminais (eventos vinculados à violência urbana)” (LUPTON, 1999, p. 35).

Risco seria definido como situações em que há probabilidade mais ou menos previsíveis de perda ou ganho; perigo ou possibili-

dade de perigo, onde perigo é circunstância que prenuncia um mal para alguém ou para alguma coisa – aquilo que provoca tal circunstância – risco (FERREIRA, 1999).

Outra definição de risco seria a probabilidade de acontecimentos indesejáveis (ofensa, dano a propriedade, dano ambiental) acontecerem a partir de um risco potencial ou de exposição deliberada ou acidental a um perigo existente; fenômeno ou processo natural, que representa um perigo para o bem-estar humano; perigo eventual que se pode prever; eventualidade de um acontecimento prejudicial à saúde, à vida de alguém (HENRY, 2001).

“Nos estudos econômicos, ‘risco’ tem uma longa história de emprego e seu significado foi bem além da mera contratação de “seguros”, uma prática observada desde a Antigüidade, onde estabeleceu-se uma extensa conceituação de ‘risco’, e o seu papel na formação do lucro, distinguindo risco e incerteza” (SÁ, 1999, p. 25).

Segundo a Organização Mundial de Saúde-OMS, a idéia de risco implica a probabilidade de aumento de consequência adversa pela presença de uma ou mais características ou fatores. Assim, o risco constitui uma medida estatística de probabilidade – probabilidade de uma ocorrência futura, geralmente indesejável. Na relação entre o acaso ou a probabilidade, é importante reconhecer que nem todos os eventos podem ser “explicados” e que o acaso ainda pesa na balança. O exemplo de probabilidade deixa esta posição mais clara: embora seja possível estimar aproximadamente quantos da população morrerão, em dada população, em determinado período, não é possível prever com exatidão quem morrerá. O conhecimento da probabilidade de um evento futuro assustará menos quando as possibilidades de evitar esse evento forem compreendidas.

O risco não é um efeito circunstancial. Constitui-se de um processo social. Os impactos ambientais que deterioram a qualidade de vida possuem uma parcela de participação da sociedade, por exemplo, os riscos de enchentes são produzidos a partir de um processo de ocupação de áreas sujeitas a alagamentos de acordo com os regimes de cheias dos rios (ROLNIK; NAKANO, 2003).

De fato, a idéia de risco está intimamente ligada ao conhecimento do indivíduo

a respeito da realização de possíveis eventos futuros. Assim, quando se tem conhecimento perfeito sobre um assunto, diz-se que se tem “certeza”, evidenciando que se tem toda a informação necessária para determinar exatamente qual será o resultado de algum ato que se tenha praticado.

Neste caso, trata-se de um mundo onde as variáveis relevantes para a tomada de decisão são dadas deterministicamente, não havendo qualquer aleatoriedade em seu comportamento. Quando se refere a “risco”, pelo contrário, está implícita a idéia de que algum evento desconhecido (e possivelmente indesejado) pode ser resultado de uma das decisões. Enfim, em se tratando de ambientes sob os quais os agentes tomam decisões, podem-se diferenciar basicamente três tipos: certeza, risco e incerteza.

Segundo Geraldo de Sá (1999), tanto risco quanto incerteza estão associados a um conhecimento imperfeito, existindo, entretanto, uma diferença conceitual entre ambos. Numa situação dita de risco, conhece-se a exata distribuição de probabilidades de cada um dos eventos possíveis relacionados à decisão tomada, ou seja, pode-se construir objetivamente a distribuição de probabilidades do evento futuro (suposta uma variável aleatória). Exemplificando: quando se aposta em um número de dados, ou seja, no jogo de roleta, não é possível saber antecipadamente o número que vai sair, mas conhece-se exatamente a probabilidade de acertar, ao ser efetuada uma aposta.

Por outro lado, uma situação é dita de incerteza quando não se tem conhecimento objetivo da distribuição de probabilidades associadas aos eventos que poderão resultar. O que se procura numa situação de incerteza é estimar uma distribuição de probabilidades para um evento futuro utilizando para isso conhecimento acumulado pelo exame dos resultados de situações análogas ocorridas no passado. Exemplificando: ao se estimar o tempo de vida restante de uma pessoa de determinada idade, se está diante de uma situação de incerteza; todavia as companhias seguradoras, para estipular o custo de uma apólice de seguro de vida, utilizam tábuas de mortalidade construídas a partir de observações passadas (SÁ, 1999).

Nota-se, portanto, que para se trabalhar com o termo 'risco', é necessário prece-der a uma explicação da sua terminologia, seu sentido preciso e inter-relacionamento, evitando-se a falta de compreensão, que pode se adicionar às dificuldades, na resolução de problemas.

Esse trabalho propõe problematizar as concepções de risco incorporando a noção de vulnerabilidade, como estratégia analítica que possibilita diferenciar dois momentos importantes para a gestão em áreas degradadas: a prevenção e a recuperação. Dessa forma, para esse trabalho admite-se: a) risco entendido como situação de violação, degradação ou ausência de direitos ambientais, sociais e habitacionais já instalados ou em vias imediatas de ocorrência; b) vulnerabilidade entendida como os processos socioeconômicos, culturais e políticos que podem aprofundar ou colocar grupos sociais e áreas territoriais em risco: exclusão social e pobreza, e, também, possibilidades, ainda que não imediatas, de instalação de empresas, atividades ou ocupação em áreas frágeis ou de impacto ambiental, como exemplos.

Combinar teórica e metodologicamente as noções de risco e vulnerabilidade, pode contribuir para melhorar a capacidade de gestão na prevenção e na recuperação de áreas degradadas, tendo em vista o restabelecimento de formas de sociabilidade calçadas na inclusão social e garantia de direitos. Nesse sentido, a análise da situação reconhecida como risco ou como vulnerabilidade traz diretrizes para as ações interventivas na gestão como prevenção (em situações de vulnerabilidade), promoção (em situações de vulnerabilidade e de risco) e proteção, recuperação ou correção (nas situações de risco).

"A Gestão de Riscos é a ciência, a arte e a função que visa a proteção dos recursos humanos, materiais, ambientais e financeiros de uma empresa, quer através da eliminação ou redução de seus riscos, quer através do financiamento dos riscos remanescentes, conforme seja economicamente mais viável" (DE CICCIO; FRANCESCO, 2003, p. 17).

O enfoque deste trabalho está na determinação dos riscos inevitáveis e dos que podem ser diminuídos. Trata-se da Gestão de Riscos como função que visa a proteção dos recursos humanos, culturais, ambientais,

sociais e políticos de um determinado território ou cidade, quer através da eliminação ou redução de seus riscos, quer através do financiamento dos riscos remanescentes, conforme seja economicamente mais viável.

Os processos básicos da Gestão de Riscos, como todo procedimento de tomada de decisão, iniciam-se com a identificação e a análise de um problema, seguida das seguintes fases: Análise de riscos, Avaliação de riscos e Tratamento de riscos: Prevenção - eliminação ou redução; Financiamento - retenção (auto-adoção; auto-seguro) ou transferência (sem seguro; através de seguro), e, finalizando esta relação de processos, a Avaliação do processo de gestão de risco (DI CICCIO; FANTAZZINI, 2003).

Não cabe no trabalho em questão o desenvolvimento específico dos processos e técnicas de gerenciamento de riscos, e sim ter a ciência de que em processos de tomada de decisão, o problema consiste, primeiramente, em se conhecer e analisar os riscos de perdas que ameaçam um território, uma cidade ou a sua gestão. Na identificação de risco são constatadas perdas potenciais a pessoas, à propriedade, ou seja, situações de risco que os afetam. Cabe também, a percepção de que conseqüências irreversíveis podem afetar o meio ambiente, que os recursos naturais não são ilimitados e que, do ponto de vista da economia em geral, o dinheiro nunca pode compensar vidas e valores destruídos.

A Prevenção na Gestão Urbana

A gestão urbana tem como desafios propor políticas desenvolvimentistas e se "defender" dos seus "gargalos" excludentes. A ação deve levar a resultados claros e, em ambos os casos, a intervenção tem que ser integrada. O caráter sistêmico do habitat urbano obriga a organização e desenvolvimento de novos instrumentos de gestão sócio-ambiental.

A opção deste artigo é a de focar a ótica de prevenção, pois se coloca como tarefa de realizar antecipadamente, agir com precaução, com cautela em situações identificadas como de vulnerabilidade sócio-ambiental.

Neste sentido, considerando o caráter acadêmico deste documento, elegeu-se tra-

balhar dentro de uma metodologia de Planejamento Estratégico, pois é uma metodologia científica para desenvolver novos conhecimentos, necessários para uma gestão que pode eficazmente enfrentar as ameaças do amanhã. O risco, neste contexto, representa um dos aspectos mais fortes na ação estratégica e, portanto, deve-se procurar estruturar toda uma situação para tentar administrá-lo ao longo do seu desenvolvimento.

Planejar estrategicamente é utilizar técnicas administrativas para ordenar idéias de pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir (estratégia). Ordenando as idéias, ordenam-se as ações, que é a implementação do plano estratégico para que a organização caminhe de acordo com o desejado (LONCAN, 2004).

Neste contexto, o pensamento estratégico significa antever situações e solucionar problemas antes mesmo que aconteçam, pensando em todas as possibilidades e agindo proativamente (agir no presente - pensar no futuro).

Se decidir é escolher entre opções julgadas possíveis, o planejamento nada mais é do que a racionalização aplicada ao processo de tomada de decisões. Ele é visto como uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, território ou cidade, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças, dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que se deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Quando se trata de decisão e de decisores, é necessário lembrar que o homem, no seu interagir com a natureza, busca satisfazer às suas necessidades, desejos, interesses e aspirações, ou seja, o tomador de decisão, neste contexto o gerente ou o gestor, visa atender a uma necessidade não satisfeita, preencher um desejo, responder a um interesse ou satisfazer a uma aspiração, ou uma demanda específica.

A decisão é uma escolha, é o elo entre o pensamento e a ação (preferências/valores). E esta escolha acontece em três etapas: análise, escolha e ação (LONCAN, 2004).

A etapa de análise ou preparação é quando o decisor é levado a refletir, utilizan-

do seu conhecimento do passado e a realidade do momento; a etapa de escolha ou decisão é representada pela escolha das opções levantadas; e, finalmente, a etapa de execução ou ação é a que envolve a ação propriamente dita. Na verdade, o processo de decisão só se conclui com a ação.

Considerando que decidir é escolher entre as opções julgadas possíveis, o problema da decisão envolve a escolha de alternativas (opções) julgadas possíveis. É neste aspecto que os critérios decisórios enfrentam situações, ou condições, de certeza, de risco, ou de incerteza.

O conhecimento e a aplicação da metodologia em questão proporciona ferramentas imprescindíveis no processo de tomada de decisão, estabelecendo o propósito de direção que se deverá seguir para evitar os riscos e aproveitar as oportunidades. Pode-se citar como exemplo de gestão preventiva o trabalho desenvolvido pelo Centro de Gerenciamento de Emergências-CGE, coordenado pela Secretaria de Infra-Estrutura Urbana, da Prefeitura do Município de São Paulo, Brasil. O CGE está localizado no Centro de Operações da Companhia de Engenharia de Tráfego-CET, e utiliza toda a infra-estrutura de comunicação instalada para a visualização do sistema viário em contato dos operadores de tráfego. Com esta estrutura, adaptada para o objetivo de gestão pontual de riscos, é possível se informar, com precisão e antecedência, sobre as condições meteorológicas em todos os pontos da capital do Estado de São Paulo, assim como a aproximação de células formadoras de chuvas que possam causar problemas de alagamento e/ou inundação, acarretando outros sérios problemas decorrentes.

A Gestão de Riscos relacionada a áreas urbanas degradadas: urbanização de risco ou risco de urbanização?

Comum a todas as cidades brasileiras, independente de sua região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, e outra parte, normalmente maior do que a primeira, cuja infraestrutura é incompleta - o urbanismo inexis-

tente – e que se aproxima mais da idéia de um acampamento do que de uma cidade propriamente dita (ROLNIK, 2002).

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.

Os números não são precisos, porém é possível afirmar que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma maneira as formas legais de urbanização. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. Desde a década de 70, os municípios vêm investindo nas chamadas favelas, reconhecendo sua existência como parte da cidade. Entretanto, embora a urbanização das favelas venha sendo defendida e praticada há décadas, “a titularidade definitiva destas áreas para verdadeiros moradores esbarra em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios” (BRASIL, 2002, p. 37).

Dentre as conseqüências do processo de exclusão social, destacam-se, neste trabalho, duas delas, que se encontram entre as principais: a predação ambiental, que é promovida pela dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; e a escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza.

“A compreensão do funcionamento de nossas cidades de forma global, a despeito de sua complexidade, é pressuposto para que uma política urbana possa dar respostas de real incidência sobre nossas conhecidas injustiças. Parte importante do funcionamento das cidades é a própria política urbana, que no Brasil – como quase tudo – foi intensamente utilizada como instrumento

de exclusão e perpetuação de privilégios e desigualdades” (ROLNIK, 2002, p. 53).

As mudanças ocorridas no país a partir do processo de democratização, com a conseqüente municipalização e descentralização das políticas públicas, especialmente as de natureza social, levaram à emergência de novos arranjos políticos e institucionais, e a redefinição de programas e práticas em várias instâncias do governo. Na esfera habitacional, a extinção do Banco Nacional de Habitação-BNH, no ano de 1986, e a transferência para a Caixa Econômica Federal-CEF, da responsabilidade pela definição da política e implementação de programas, trouxeram mudanças significativas. A crise do Sistema Financeiro da Habitação e a ausência de recursos, quase levaram a paralisação da construção civil, ao mesmo tempo em que se criou um vazio institucional na área da habitação no país, em virtude da indefinição de uma política para o setor.

Com relação ao direito urbanístico, a Constituição Brasileira de 1988 inova o ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer pela primeira vez um capítulo específico da política urbana, que contém um conjunto de princípios, responsabilidades e obrigações do Poder Público e de instrumentos urbanísticos e jurídicos para serem aplicados e respeitados com o objetivo de reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades, possibilitando uma condição digna de vida para a população urbana, sendo posteriormente especificado pelo Estatuto da Cidade.

Mas, passados praticamente 16 anos da promulgação da Constituição Brasileira, ainda são pontuadas questões referentes à garantia e ao cumprimento da função social da propriedade para solução dos conflitos ambientais urbanos.

Considerações finais

Existem nas cidades brasileiras riscos decorrentes do atual modelo de gestão, e este modelo traz inúmeros símbolos e números que o qualificam como perverso, principalmente devido à segregação e exclusão social. Crê-se que se faz necessária uma revisão de posturas, políticas e programas para que se possa atender a satisfação, e atingir o real desenvolvimento.

Sendo assim, é preciso que sejam instituídas novas ferramentas de gestão, como mecanismos práticos de gestão preventiva, e para tal, é imprescindível uma reformulação institucional visando à formação de ações multidisciplinares. Como alternativa, a Análise de Risco de Favelização pode vir a ser um instrumento de Gestão Urbana Preventiva, gestão do desenvolvimento urbano, ao se propor que os fatores de causa, relacionados aos problemas de uma gestão cega, especificamente observados nas favelas, sejam mensurados, tabulados, sistematizados e monitorados, para que haja controle, contribuindo para uma melhor qualidade de vida urbana.

Trata-se da comunhão entre o crescimento econômico com o desenvolvimento, para que sejam minimizadas as desigualdades geradas pela má distribuição de renda, bem como sejam instituídas ferramentas efetivas para a gestão urbana, aplicando os termos estabelecidos pela Agenda 21, por exemplo, como objetivos e metas para a sustentabilidade das cidades.

Notas

¹ Artigo produzido como requisito parcial para avaliação da disciplina Controle e Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (segundo semestre de 2004), do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana-PPGTU - da Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR.

Referências

BOFF, L. *Tempo de Transcendência*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2002). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*:

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

DE CICCO, F. M. G. A. F. & FANTAZZINI, M. L. *Tecnologias consagradas de gestão de riscos*. São Paulo: QSP, 2003.

DOWBOR, L. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FERREIRA, A. *Dicionário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

HENRY, W. *Dicionário de ecologia e ciências ambientais*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

LONCAN, S. *Planejamento Estratégico*. Notas de Aula. Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Brasil. Disponível em: <<http://www.adesgba.org/ApostilaGPEM3.htm>>. Acesso em: 04 maio 2004.

LUPTON, D. *Risk*. New York: Routledge, 1999.

MARICATO, E. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M, MIRANDA, A. (Org). *Saúde e Ambiente sustentável: estreitando nós*. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2002.

ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: *Revista Quadrimestral de Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2002.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. *Novas questões, novos desafios*. La Plata: Fundacion Cepa, 2003. Disponível em: <http://www.fundacioncepa.org.ar/otras_propuestas/ot_a2.htm>. Acesso em: 16 jul. 2004.

SÁ, G. T. *Administração de investimentos: teoria de carteiras e gerenciamento de risco*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SILVA, G. *Direito ao Desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004.

Sites consultados

<http://www.cgesp.com.br/>

<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid18.htm>

http://www.saer.pt/04_3tendencias/tendencias26.htm#