

Gestão Pública e Cidadania: Contribuições Teóricas para o Debate sobre Políticas Ambientais Urbanas

Eliane R. de A. da S. Bessa
PROURB/FAU/UFRJ

Resumo

O presente trabalho discute do ponto de vista teórico conceitos e noções empregados nas questões que abordam o tema ambiental urbano, tanto ao nível do ensino e da pesquisa como daqueles que fazem parte das agendas de políticas públicas. A análise da realidade social tem mostrado um quadro frequente das más condições ambientais em que se encontram grande parte das cidades brasileiras, atingindo de forma mais intensa as populações mais pobres que vivem nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos, por conseguinte, mais dependentes diretamente de ações e intervenções políticas do Estado. Essas populações não conseguem usufruir, de forma plena quando acontecem, as melhorias urbanísticas implantadas pelo poder público devido à razões de diferentes ordens. O fato é que a situação dos que se encontram em más condições sociais de vida acaba por se tornar uma luta constante na obtenção de um direito consagrado pela Constituição Federal de 88 e estabelecido pelo Estatuto da Cidade, que é o de se viver em ambiente urbano saudável, capaz de proporcionar uma vida digna aos cidadãos brasileiros. Nesta perspectiva, o artigo enfrenta o debate teórico sobre o que conceitualmente é definido na literatura concernente como qualidade ambiental urbana e qualidade de vida e complementa essa discussão com uma análise sobre a atuação dos gestores públicos na formulação e na implementação de políticas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Cidadania. Política Ambiental Urbana. Serviços Urbanos

Introdução

A noção agregada ao que se idealiza como “ambiente urbano sadio”, em geral, é a constatação de um ambiente que apresenta uma situação de infraestrutura urbana satisfatória onde as populações que ali vivem conseguem dispor de serviços urbanos adequados. Ou seja, há uma tendência em se ressaltar, com maior ênfase, os aspectos físico-territoriais, por meio dos quais se verifica o percentual de população atendida pela prestação de serviços urbanos.

Na análise, porém, que procura levantar aspectos associados a parâmetros mais qualitativos, faz-se uma associação maior dos serviços urbanos com outros aspectos ambientais, como é o caso, por exemplo, do saneamento ambiental relacionado à preservação dos recursos hídricos. Da mesma forma, pensa-se na vinculação entre sistema de transportes e malha viária, e sem esquecer, do mesmo modo, da importância dos serviços básicos de energia e telefonia associados tanto à segurança como à integridade dos indivíduos.

No caso especialmente do saneamento o caráter de essencialidade presente nele está associado tanto à saúde, por isso o saneamento é uma questão de saúde pública, como, também, à “qualidade” do ambiente onde se vive que está diretamente associado àquilo que é denominado por “qualidade de vida”.

Havendo o compromisso direto com a saúde pública e com a qualidade ambiental dos ambientes urbanos, o saneamento remete a toda uma discussão relacionada à formulação de políticas públicas que consigam estabelecer novos rumos na definição de um quadro de

mudanças institucionais e políticas, de modo a garantir o acesso democrático não só aos serviços de saneamento como também à terra e à moradia que, com o saneamento, se constituem em princípios da Reforma Urbana.

Averiguar, por conseguinte, se as necessidades básicas da população estão sendo atendidas e como essas obrigações estão sendo executadas pelo poder público é tarefa obrigatória do pesquisador social que pretende analisar a capacidade da população de exercer direitos e deveres, mediante as manifestações do poder público ao seu alcance e das forças políticas em jogo.

O objetivo geral do estudo é discutir, à luz de múltiplos significados, os conceitos de “qualidade de vida” e “qualidade ambiental urbana”, que ajudam a identificar os entraves na prestação dos serviços urbanos, particularmente os serviços de saneamento, que não permitem os indivíduos da sociedade usufruírem daquilo que lhes é consagrado por direito.

O objetivo secundário, respaldado por caso empírico, é o de analisar os conflitos resultantes da implementação de projeto de infraestrutura urbana, fundamentalmente de implantação de rede de esgoto, drenagem e pavimentação realizado em área de baixa renda situada na Baixada Fluminense, que faz parte da região metropolitana do Rio de Janeiro. Fundamentado por esse universo empírico o trabalho discute o próprio papel do projeto urbano, através da implementação das políticas públicas, como elemento transformador desses ambientes para, então, verificar, baseado nos entraves e limites diagnosticados no mundo real, que qualidade de ambiente urbano é desejada e qual a verdadeiramente alcançada pelos moradores.

As áreas de baixa renda localizadas nos municípios da Baixada resultam da expansão do crescimento urbano das regiões metropolitanas e aglomerados e desde sempre enfrentam dificuldades de ordem social e ambiental devido, em muitos casos, à construção de moradias sem as condições de saneamento adequadas e, às vezes, em locais de risco, como também provocam problemas ambientais com a crescente degradação de áreas ocupadas desordenadamente.

Portanto, o crescimento periférico em áreas inadequadas à ocupação, sem a infraestrutura básica, vem causando desequilíbrios ecológicos e comprometendo a qualidade de vida de seus moradores. Estudos centrados nesse foco têm revelado, já há algum tempo, que por conta do alto índice de concentração populacional encontrado nas grandes cidades brasileiras não se pode mais prescindir do contexto ambiental urbano quando se aborda a questão do saneamento e dos recursos hídricos, principalmente diante da constatação de que

o nível de degradação socioambiental urbana frequentemente está associado à pobreza. Essa hipótese se confirma de forma mais enfática nas áreas carentes de infraestrutura, geralmente as áreas pobres das cidades onde o quadro social é agravado pelas condições sociais e ambientais existentes.

Nos últimos anos os governos, na tentativa de reverter esse quadro, têm investido em programas e projetos que visam melhorar as condições de insalubridade e degradação em que se encontram os ambientes urbanos, elaborando políticas que pelo menos espelhem alguns dos princípios e valores democráticos conquistados pelos movimentos sociais nas suas lutas urbanas, lutas em prol de melhores condições de vida para as populações pobres do país.

O movimento da Reforma Urbana iniciado nos anos 80, embora se deva ressaltar que os seus temas de luta já eram debatidos, ainda que de forma não sistemática desde o início dos anos 60, era o de “legitimar, no cenário político nacional, a ideia de uma reforma estrutural que alcançasse as relações sociais de produção e consumo do urbano” (Maricato, 1994). Buscava-se, desse modo, a formação de cidades mais democráticas através de medidas que produziram um efeito social e espacialmente menos desigual, como a criação de instrumentos de regularização de áreas ocupadas, a aplicação da função social da propriedade, a implementação de políticas habitacionais com finalidade social, a valorização da natureza pública de serviços essenciais e a criação e manutenção de conselhos, audiências públicas que imprimissem, justamente, um caráter democrático no modo de gerir a cidade (Maricato, 1994).

Para outros autores o sentido da reforma urbana consiste em uma real reforma social estrutural, com forte incidência sobre a dimensão espacial. Cria-se, assim, uma expectativa de se conseguir gerar uma cidade com melhor qualidade de vida e menos segregadora, portanto, com um índice mais elevado de justiça social (Souza, 2003).

O marco legal da Reforma Urbana foi a aprovação, na Constituição Federal de 1988, do capítulo sobre a política urbana, resumida nos artigos 182 e 183. A regulamentação desses dois capítulos se deu por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade), aprovada em 2001, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal 10257/01 – é a lei que regulamenta a política urbana nacional. Seu principal objetivo é garantir o direito de todos à cidade, isto é, às riquezas naturais, aos serviços urbanos, à infraestrutura e à qualidade de vida. A nova lei estabelece uma nova forma de apropriação do espaço urbano, baseada na função social da propriedade.

Criada para corrigir distorções do crescimento urbano, através de instrumentos elaborados para esse fim, o Estatuto da Cidade visa combater a especulação imobiliária, estimular o desenvolvimento urbano, para que se realize a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, e garantir a participação popular nas decisões do Poder Executivo. Sendo previstos, para isso, instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos federal estadual e municipal, audiências e consultas públicas, além da obrigatoriedade do Orçamento Participativo (participação popular nas decisões de uso do dinheiro público). Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o Estatuto da Cidade é uma lei que consagrou o Plano Diretor não só como instrumento de política urbana, mas, também, como um instrumento de reforma urbana.

Apesar dos ganhos sociais e legais e do novo tom progressista dado à concepção de políticas públicas que tentam reverter as más condições de vida das populações, principalmente das populações pobres, as dificuldades, de diferentes ordens ainda são elevadas. No que concerne ao saneamento, ao uso adequado dos recursos hídricos, a saúde da população, a vulnerabilidade de áreas urbanas localizadas em zonas de risco, a falta de moradia adequada, por exemplos, tem sido poucas as conquistas sociais e políticas, apesar da luta permanente por políticas públicas capazes de implementar projetos de qualidade que consigam prover um bem-estar melhor para a população.

No entanto, sabe-se que essa perspectiva política de ganhos sociais esbarra numa série de obstáculos, entre eles, a atuação dos próprios órgãos gestores que ainda se fazem valer do mesmo modo autoritário e centralizador de épocas passadas. Desrespeitam princípios de uma política social que pretende universalizar o acesso com qualidade aos bens e serviços e eliminar o déficit da população brasileira destituída de serviços básicos, bem como a de realizar uma política de saneamento sustentável, isto é, a que vincula um programa de gestão de recursos hídricos com a gestão dos serviços de saneamento.

Os Investimentos em Infraestrutura Urbana em Belford Roxo, RJ

O objetivo desse tópico é o de apresentar uma avaliação do projeto de infraestrutura urbana que vem sendo realizado nos bairros de São Francisco e Xavantes situados no município em questão. Essa avaliação busca conhecer as dificuldades e os entraves do projeto na realização dos seus objetivos e, do mesmo modo, busca conhecer a reação da população diante do que lhe vem sendo ofertado.

A região da Baixada vem recebendo investimentos desde a criação na década de 90 do Programa Estadual Baixada Viva, que mais tarde passou a ser denominado, em 1997, Programa Nova Baixada, cujas diretrizes eram a de promover investimentos em infraestrutura urbana, por se tratar de uma região do estado do Rio de Janeiro bastante desprovida de serviços urbanos essenciais à melhoria de vida das populações locais.

O Programa Baixada Viva inicialmente foi concebido como uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No entanto, as obras só tiveram início em 1997 e contava apenas com recursos do governo estadual, fato que acabou por levar a sua paralisação. Somente depois, em 1998, com a assinatura do contrato com o BID, as obras foram retomadas.

A realização do Programa atravessou diferentes gestões políticas e em 2000 o Programa Baixada Viva passa a ser denominado Nova Baixada.

“Segundo os documentos básicos do governo estadual o Programa Baixada Viva/ Nova Baixada visa a melhoria da qualidade de vida dos habitantes dos municípios da Baixada Fluminense. Ele se constitui como um conjunto de “ações previstas nos setores social e de infraestrutura, visando o **desenvolvimento sustentável do meio ambiente**, a adequada **urbanização de bairros (urbanização integrada de bairros)** e o **resgate da cidadania**”. Entre as ações, é dada uma ênfase especial em saneamento e saúde, identificando-se a articulação entre essas áreas. Seguindo a regra do padrão de financiamento estabelecida pelo BID, a proposta do programa prevê ações integradas de caráter local (em bairros selecionados). Pressupõe-se, assim, que estes bairros caracterizariam áreas de concentração de pobreza, ou “assentamentos marginais à cidade”. Através destas ações objetiva-se a **redução de riscos associados às enchentes, às doenças e à marginalidade**. Desta forma, espera-se estimular investimentos nos bairros, e conseqüentemente gerar uma maior oferta de emprego. O aquecimento da atividade produtiva viria a gerar um aumento da arrecadação tributária. Através desse aumento seriam gerados recursos para as prefeituras realizarem outras obras de infraestrutura, em outros bairros, ou complementarem obras dos bairros em que o Programa atua. Esse raciocínio, exposto em documentos de apresentação do Programa visaria explicitar o caráter multiplicador dos investimentos previstos, configurando efeitos regionais das ações localizadas.” Dados retirados de documentos formulados pelas pesquisas desenvolvidas no âmbito do Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ.

Em tese esses são os objetivos do programa de infraestrutura tal como concebido nos moldes dos princípios norteadores do BID. Se cumpridos à risca certamente minimizariam em muito a situação de precariedade em que vivem as populações mais pobres, porém, a realidade é outra. Desde a concepção até a realização de fato das obras passou-se um tempo grande em que muitos dos objetivos se perderam ou nem foram considerados. E, especialmente, em relação às obras o problema se avilta maior ainda, não só pela qualidade como pela mudança de projeto e pela falta mesmo de obras propostas, como a construção de estações de tratamento de esgoto. Esses procedimentos que serão analisados ao longo desse trabalho associado às manifestações da população local revelam, de certa forma, o descaso em que essas populações estão submetidas pelo poder público nas diferentes esferas executivas.

Para realizar o trabalho de investigação dividimos a pesquisa de campo em três momentos. O primeiro foi um contato direto com lideranças que atuam nas áreas selecionadas, através de reuniões contatadas pela Associação de Moradores. Numa dessas reuniões registramos a presença de lideranças, políticos, moradores, representantes de órgãos públicos municipais e representantes das empreiteiras contratadas para a realização das obras.

Deve-se, entretanto, registrar que esse fato não é comum, sendo relativamente frequente a ausência do poder público e conseqüentemente das empreiteiras nas reuniões agendadas pela Associação de Moradores.

Num segundo momento realizou-se um mapeamento das ruas dos bairros onde as obras estão sendo feitas e a situação delas em termos do que falta e do que foi realizado. E, num terceiro, aplicou-se um questionário junto aos moradores, de modo a se ter uma ideia do perfil sócio econômico das famílias e dos problemas ambientais urbanos vividos por elas.

Os resultados das etapas investigativas somados permitiram avaliar a real situação dos investimentos públicos de infraestrutura urbana em Belford Roxo, nos bairros selecionados que são desprovidos de serviços urbanos e habitados por famílias de baixa renda.

As observações ocorridas nas reuniões e os depoimentos tomados revelam os conflitos e as estratégias políticas adotadas pelos diferentes atores na defesa dos seus interesses. Por parte da população, o interesse principal é obter as melhorias que lhes foram prometidas. Já o poder público municipal cumpre mal as suas obrigações, não só pela má qualidade das obras de drenagem em termos de materiais empregados, dos projetos substituídos sem informações à população, da falta de articulação entre obras complementares, da interrupção

de obras, da falta de fiscalização em cima dos trabalhos realizados pelas empreiteiras e da falta de cumprimento dos prazos estabelecidos pelos executores das obras.

As melhorias urbanísticas realizadas em áreas de baixa renda carecem, além dos problemas mencionados acima, de uma falta de manutenção das benfeitorias já implantadas. E quando a população, através da Associação de Moradores, tenta estabelecer um canal de comunicação com o poder público muitas vezes não consegue, como foi atestado pela pesquisadora em reuniões onde os representantes governamentais haviam sido convidados, mas não compareceram e nem justificaram a ausência.

Essa forma de manifestação do poder público certamente conduz a uma situação de descaso onde são poucos os resultados capazes de sustentarem uma mudança qualitativa dos ambientes urbanos.

A relevância da investigação em campo consiste em demonstrar que através do contato com a realidade dos fatos é que temos a exata dimensão do que acontece na prática em termos de desacertos e discordâncias entre os atores.

Nas áreas ocupadas por populações de baixa renda constata-se uma descrença por parte da população de que o poder público seja capaz de realizar plenamente e de sustentar o investimento das melhorias ambientais, bem como institucionalizar meios que estimulem o acesso da população aos canais competentes reivindicatórios. Com isso, as formas de controle social quando existem, decorrem, em grande parte, de participação social ativa, ou seja, do engajamento da população mais consciente politicamente, cobrando, na forma de luta social, a presença do poder público e o cumprimento das ações e medidas prometidas.

Ao examinarmos os diversos depoimentos oriundos dos diferentes atores percebe-se, na confrontação dos dados, uma troca de acusações em que sempre se delega ao outro a responsabilidade dos erros e insucessos no processo de realização e monitoramento dos projetos de benfeitorias urbanísticas. Verificam-se acusações por parte dos próprios moradores, que se atribuem mutuamente uma falta de conscientização e educação ambiental na preservação dos ambientes, agravada pela má qualidade das obras que ficam incompletas por não conseguirem atender a finalidade principal de promoverem a melhoria do ambiente urbano.

Do mesmo modo, constata-se uma desarticulação entre os órgãos públicos promotores dos projetos, resultando num desconhecimento das atividades, às vezes comuns, o que gera não só uma sobreposição de comando e execução das obras como um desperdício de recursos humanos, financeiros e materiais.

A pesquisa revela que há uma desestruturação geral entre os papéis, objetivos e as expectativas dos diferentes atores em relação ao projeto de infraestrutura urbana, o que promove uma distância cada vez maior no alcance de uma realidade que seja apreendida pela população como de qualidade ambiental urbana e qualidade de vida.

Situando o Debate sobre Qualidade Ambiental Urbana e Qualidade de Vida

Ambas as noções apesar de intimamente relacionadas assumem os mais diferentes significados e acepções na literatura concernente. Quase sempre a ideia de qualidade é medida por indicadores que segundo Braga et al "as tentativas de construção de indicadores ambientais e de sustentabilidade seguem três vertentes principais. A primeira delas, de vertente biocêntrica, consiste principalmente na busca por indicadores biológicos, físico-químicos ou energéticos de equilíbrio ecológico de ecossistemas. A segunda, de vertente econômica, consiste em avaliações monetárias do capital natural e do uso de recursos naturais. A terceira vertente busca construir indicadores de sustentabilidade e qualidade ambiental que combinem aspectos do ecossistema natural a aspectos do sistema econômico e da qualidade de vida humana, sendo que em alguns casos, também são levados em consideração aspectos dos sistemas político, cultural e institucional" (Braga et al, 2003, p.7).

Sem entrar na polêmica da mensuração que envolve não só uma grande quantidade de variáveis e o próprio desafio de como reduzir essas variáveis de modo que não percam a expressão da realidade, bem como uma quantidade de informações que pertencem aos mais diferentes campos de conhecimento, o nosso estudo quer mostrar que além dos aspectos objetivos relacionados à noção de qualidade não podemos esquecer os aspectos subjetivos implícitos a essa noção.

Para isso nos pautamos nas observações de Vitte, que inspirada num projeto realizado em Santo André, na grande São Paulo, intitulado OQVSA – Observatório da Qualidade de Vida de Santo André, opta pela longevidade como fator orientador da discussão. A autora entende que "qualidade de vida" está associada à ideia de viver uma vida longa de forma saudável. Nesse sentido, vai buscar quais são os aspectos exteriores percebidos pelos indivíduos que, além das necessidades básicas do homem, poderiam ser incorporadas pelos gestores e planejadores locais, de modo a tornarem o lugar onde as pessoas vivem mais "agradável" do ponto de vista dessas pessoas (Vitte, 2009, p. 90). Parte da noção antropológica de que as necessidades

básicas do homem existem independentes do fator cultural e do tempo histórico, por serem "afeitas à condição humana", enquanto que as necessidades humanas tem uma dimensão subjetiva e objetiva ao mesmo tempo, por dizer respeito ao indivíduo em si e na relação com o outro.

"Maria Tereza de Bravo e Sílvia de Vera apontam diversos autores que discutem as necessidades humanas. Há o reconhecimento de que essas são regidas por dois conjuntos de valores: aqueles relacionados ao bem-estar social e os relacionados à *diferença*. Os valores do bem-estar social têm vínculo com o bem-estar individual em função de saúde, segurança e riqueza. Os valores afeitos à diferença se referem à respeito, integridade, afeto e derivados das relações humanas. Em suma, o primeiro grupo está relacionado com o indivíduo em si, e o segundo dá-se pela relação do indivíduo com seus semelhantes (cf. M. T. Bravo e S. Vera, 1993b:280)"¹.

A despeito da importância da dimensão social nas relações individuais é o lugar, onde se passam as relações sociais, que deve ser tomado como ponto de partida na análise, pois é "a partir do exame do lugar que se poderá tomar consciência da complexidade das condições de vida dos indivíduos, sendo os lugares questão essencial para a formulação das políticas públicas" (Koga apud Vitte, A. C. 2009, p.111).

Neste sentido, entendemos que o lugar tem uma dimensão de concretude que nos permite aferir, do ponto de vista físico-territorial os usos e as formas de ocupação frutos da sua ocupação histórica socialmente instituída. Há, por conseguinte, uma possibilidade de vincularmos o lugar à "qualidade" desse lugar pelo conhecimento da sua história.

Se centrarmos o foco da análise no lugar escolhido para a realização da pesquisa veremos que a Baixada Fluminense, e aqui referimo-nos a Baixada como um todo, talvez, seja a região do estado do Rio de Janeiro mais carente em termos de serviços urbanos, tanto que os projetos mencionados antes nos bairros selecionados do município de Belford Roxo foram tentativas de minimizar esse grau de carência existente, mas que não resultaram até hoje em ganhos sociais de fato.

Tentar obter serviços de saneamento que impliquem em melhorias ambientais e consequentemente em melhoria de vida, tem

¹ Para maior detalhamento da discussão empreendida por essas autoras consultar o trabalho de Vitte, especialmente pp 92, 93 e 94.

sido uma luta constante da população da Baixada Fluminense. Sob essa ótica que temos trabalhado com uma ideia de qualidade de vida associada à noção de cidadania ao analisarmos o tipo de serviços urbanos prestado às populações mais pobres, na medida em que dispor de serviços urbanos de qualidade é um direito do povo brasileiro assegurado por Lei. Entretanto, esse nunca parece ser o caso da Baixada. Dispor de serviços urbanos de qualidade é sempre uma luta social.

Aluta por direitos, pelo direito a ter direitos, revelou o que, de fato, tinha que ser uma luta política contra uma cultura difusa do autoritarismo social, estabelecendo a base para que os movimentos populares urbanos estabelecessem uma conexão entre cultura e política como constitutiva de sua ação coletiva (Alvarez et al, 2000, p.83).

Os autores (Alvarez et al) lembram ainda que sem esta conexão não se demarcaria um campo comum de ação, onde os diversos movimentos sociais, ao buscarem por relações mais igualitárias, ajudaram a construir uma visão ampliada de democracia. Para eles é justa a noção de cidadania que torna operacional essa visão de democracia; pois os indivíduos, ao se sentirem sujeitos políticos, percebem-se como portadores de direitos. E o mais importante: lutam por esses direitos.

O termo cidadania tem sido amplamente utilizado pela sociedade brasileira nas duas últimas décadas. Ele vem sendo apropriado tanto quanto por setores de esquerda como também pelos neoliberais e conservadores, os quais lhe atribuem os mais diversos significados e intenções. No enfoque neoliberal, os direitos de cidadania tendem a ser tomados como direitos de consumidores individuais, o que, em contrapartida, acarreta um certo menosprezo aos direitos coletivos. A determinação das regras de mercado tem uma influência considerável sobre o modo de pensar liberal.

A política perde, nesse caso, a sua força de transformação social para se vilipendiar num mero mecanismo de administração de interesses privados em detrimento da responsabilidade pública.

No entanto, não se pode deixar de ressaltar a força que os movimentos sociais organizados têm alcançado no Brasil, mesmo diante dessa conjuntura adversa. No que se refere ao saneamento, por exemplo, tem sido marcante a luta de Associações de Moradores ativistas, de Associações de Bairros e de ONGs, que, em alguns casos, atuam em parceria com instituições públicas, ocupando os espaços vazios deixados pelo Estado no seu papel de gestor das políticas

públicas. Esses atores reivindicam direitos que somente são conquistados através de luta, em que ocorre um amplo processo de sensibilização social e mobilização popular. Introduzem, assim, uma nova cultura política, cujo aspecto relevante é a aquisição da consciência política, conseqüentemente, o conhecimento de que os direitos são um atributo de cidadania.

Além disso, lembrando Putnam, a formação de redes associativas políticas e civis é uma prática fundamental que reforça os valores da comunidade cívica na obtenção dos benefícios mútuos (Putnam, 1996).

Deve-se destacar nesse trabalho o papel de sujeito ativo da Associação de Moradores de Xavantes, no esforço de aglutinar os atores envolvidos com o projeto urbano de melhorias ambientais, entre eles os moradores, para que sejam debatidos os problemas decorrentes das obras implantadas.

A realização de um projeto de melhorias urbanísticas, especialmente voltado para a implantação de infraestrutura urbana, parecia sinalizar uma mudança na atenção do poder público em relação a áreas destituídas de serviços urbanos essenciais. No entanto, o que parecia simples acabou por se constituir numa luta por direitos.

Transposto esse raciocínio para o acesso, para a prestação e para o consumo de serviços públicos essenciais ao bem estar da coletividade, estes serviços, nos termos de Karol (2002), constituem uma cidadania urbana, posto que eles atendem direitos cidadãos.

Quais são efetivamente as potencialidades do cidadão brasileiro, enquanto usuário de um serviço público, de exercer o seu direito de adquirir o serviço e tê-lo com qualidade? Quando não o dispõe, a quem recorre para obtê-lo? Por que um serviço que é público, logo, coletivo, se torna objeto de disputa política? E se o serviço não é mais administrado pelo poder público, quem garante o acesso a ele?

As indagações remetem a equações que revelam as diferentes posições sociais assumidas pelos indivíduos, como, por exemplo, o seu papel de cidadão/consumidor e/ou cidadão/ usuário. Ou seja, aquele que paga pelo serviço prestado. Também colocam em questionamento as relações que os serviços públicos mantêm com o Estado e com o mercado, no âmbito de um universo de privatização bem como no interior de uma política municipalizada.

Embora o direito de acessar e dispor de serviços urbanos esteja implicitamente consagrado na Constituição Federal de 1988, como já foi referido, vale a pena fazer uma correlação com os direitos humanos para se entender que, além de um direito social, usufruir de saneamento é também uma condição

humana. Gorender, no seu livro sobre os direitos humanos os define como:

princípios consagrados em declarações internacionais e na legislação nacional, ou merecedores do consenso moral generalizado, que visam a proteger o indivíduo do arbítrio de autoridades estatais, garantir a integridade física de todas as pessoas sem exceção e promover medidas favoráveis ao desenvolvimento individual saudável (Gorender, 2004, p.142).

Se se levar em consideração o último componente da definição de direitos humanos formulada por Gorender - o de um desenvolvimento individual saudável - e deslocá-lo para a questão do saneamento, fica claro que entre as inúmeras medidas de desenvolvimento saudável que podem ser elencadas, uma delas, sem dúvida, é dispor de serviços essenciais básicos.

Nesse sentido, ao entendermos como um direito usufruir de um ambiente urbano saudável e por consequência dispor de uma vida com mais qualidade, fica impossível prescindir de uma política pública de saneamento e de preservação de recursos hídricos. No alcance desse objetivo deve-se destacar o papel dos projetos urbanos voltados para suprirem as deficiências locais, como elementos capazes de transformar uma realidade.

Conclusões

Até hoje o Brasil não conseguiu realizar uma política de saneamento de âmbito nacional que fincasse raízes, no sentido de constituir um ponto de partida para a construção permanente de um quadro de bem-estar da população.

Constatação, aliás, não muito diferente, quando verificamos que nem a Constituição Federal de 1988, com os seus princípios de avanço democrático, ainda não conseguiu refletir todo esse avanço no plano fático. Para haver realização

e controle das atividades que envolvem o bem-estar da população, no tocante ao saneamento, tem de existir além de uma proposta política com uma definição clara de princípios sociais que garantam aos cidadãos o acesso ao direito de disporem de serviços públicos e de um ambiente urbano sustentável, ações políticas que prestem serviços de qualidade e aplicação de tarifas justas monitoradas por mecanismos de controle social.

O saneamento tem um compromisso direto com a saúde pública e com a qualidade ambiental urbana, o que o remete a toda uma discussão relacionada à formulação de políticas públicas que consigam estabelecer novos rumos na definição de um quadro de mudanças institucionais e políticas.

Devemos registrar que o debate sobre a gestão da água e dos serviços de saneamento tem sido constante nos fóruns da Reforma Urbana, principalmente, se levarmos em consideração o fator determinante de que os recursos naturais e a titularidade dos serviços de saneamento pertencem ao Estado. Nesse caso, cabe a ele estabelecer o modo de execução dos serviços de saneamento, seja pela forma direta, quando o Estado é o próprio prestador, seja pela indireta, quando ele delega a terceiros a execução dos serviços.

Ao não cumprir essa obrigação resta à população o engajamento em movimentos sociais promovidos por organismos associativos da sociedade civil, como a Associação de Moradores. A participação social consiste em uma questão-chave para aqueles que não dispõem de saneamento, porque somente por meio de mobilização popular - efetuada pelas entidades representativas - consegue-se capacitar os indivíduos da sociedade (que carecem de saneamento) a lutarem pelos seus interesses.

Não deveria ser assim, pois dispor de saneamento é um direito, ou seja, usufruir de saneamento não deveria ser por meio de luta, mas, sim, por dever do Estado que tem de cumprir esse compromisso com os seus cidadãos.

Referências bibliográficas

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

BRAGA, T. M.; FREITAS, A. P. G.; DUARTE, G. S.; SOUSA, J. C. Índices de Sustentabilidade Municipal: O desafio de mensurar. Belo Horizonte, Cedeplar/Face/UFMG, 2003.

GORENDER, J., Direitos Humanos. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2004.

KAROL, J. L., Cliente Mata Ciudadano: en torno a la noción de ciudadanía urbana. Argentina, Anais do VI Congresso Internacional del CLAD. 2002.

MARICATO, E. Reforma urbana: Limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta in: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

PUTNAM, R. D. Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996.

SOUZA, M. L. ABC do desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

VITTE, A. C. Modernidade, Território e Sustentabilidade: Refletindo sobre Qualidade de Vida in: VITTE, C. de C. S. e KEINERT, T. M. M. (Orgs.). Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana. Discussões Teórico-Metodológicas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009.

VITTE, C. de C. S. A Qualidade de Vida Urbana e sua Dimensão Subjetiva: Uma Contribuição ao Debate sobre Políticas Públicas e sobre a Cidade in: VITTE, C. de C. S. e KEINERT, T. M. M. (Orgs.). Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana. Discussões Teórico-Metodológicas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009.