

O ser humano e o Estado: uma síntese socioambiental na panorâmica das políticas públicas do desenvolvimento cidadão sustentável.

The human and the State: a synthesis social environmental at the overview of the public policy of the sustainable city development

*André Viana Custódio¹
Iumar Junior Baldo²*

Resumo: O texto tem por objetivo analisar o desenvolvimento integrado do cidadão com o Estado, fazendo menção às políticas públicas como formas de governabilidade e tendo em vista a realização de uma cidade sustentável. Tal análise parte do pressuposto teórico presente na “crise de percepção”, aqui entendida como a relação estabelecida por Capra à sociedade polarizada nascida na modernidade e levada às últimas consequências na contemporaneidade, sob a égide do modelo capitalista de desenvolvimento econômico. Diante do presente desequilíbrio ecossistêmico e social, nasce uma perspectiva de fundação da racionalidade a partir de uma sistêmica integracionista, constituída a partir da identificação de uma reciprocidade entre as estruturas que formam a sociedade e a sua finalidade sustentável. É a partir desse escopo que a sustentabilidade nas cidades poderá ser pensada, como integração direta entre dimensões que formam o tecido social.

Palavras-Chave: Cidades Sustentáveis; Crise de Percepção; Políticas Públicas.

Abstract: The text aims to consider the integrated development of citizen with the State, citing public policy as a form of governing and make a sustainable city. This analysis presupposes theoretically a “crisis of perception”, understood as relationship established by Capra to society polarized, born in the modernity and brought to a final result in the contemporary, under the aegis of the capitalist model of economic development. Up against the present ecosystem and social imbalance, born a foundation of rationality perspective from identification of reciprocal between structures that form society and its sustainable purpose.

¹ Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999); Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002) e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Atualmente é professor visitante nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, no curso de direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense e na Faculdade Avantis. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC), Pesquisador do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA/UFSC), Pesquisador do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC), Pesquisador do Grupo Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC), Coordenador Executivo do Instituto Ócio Criativo, Fellow da Ashoka Empreendedores Sociais, Consultor do PNUD/MDS. Email: andreviana.sc@gmail.com.

² Graduação em Direito pela Universidade de Passo Fundo; Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade de Passo Fundo-RS; Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC – Linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista CAPES. Professor e Coordenador do curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Passo Fundo. Advogado. E-mail: junior.baldo@yahoo.com.br.

From this scope the city sustainable will be thought, as a direct integration between dimensions that form the social fabric.

Keywords: Sustainable City, Crisis Oh Perception, Public Policy.

Introdução

A preocupação com o meio ambiente tornou-se o principal foco das discussões jurídico-políticas da modernidade, tendo em vista os desastres ambientais que pautam a cada dia o cenário mundial, frutos do impacto causado pela exploração humana do meio ambiente para o acúmulo de riquezas, do avanço tecnológico, da explosão demográfica das grandes cidades e da falta de preocupação com o lixo produzido para a exploração capitalista, fundamentada, principalmente, no antropocentrismo exacerbado advindo da filosofia de mundo pautada na racionalidade kantiana³.

Tamanha exploração veio acompanhada da denominada “crise de percepção”, analisada por Capra em sua obra “A Teia da vida”, em que o ser humano, na sua individualidade, não consegue se perceber como parte dos sistemas vivos que necessitam mutuamente uns dos outros para a preservação não só do meio em que vivem, mas da própria espécie. A visão antropocêntrica de mundo está resultando no esgotamento dos recursos naturais, na disseminação da miséria, no aumento da densidade populacional nas grandes cidades e na falta de recursos para atender tamanhas demandas advindas de tal crise.

O Brasil apresenta como um dos seus principais desafios conciliar as questões socioambientais com a execução do receituário econômico determinado pela necessidade de progresso e solução dos problemas habitacionais existentes. Nesse sentido, com o advento da Constituição Federal de 1988, criaram-se meios para a descentralização da formulação de políticas e programas nacionais de proteção ao meio ambiente, permitindo, assim, que Estados, Municípios⁴ e organizações de sociedade civil pudessem ter a oportunidade de

³ BITTAR, Eduardo C.B. ALMEIDA, Guilherme Assis de Almeida. *Curso de Filosofia do Direito*. 6. ed. São Paulo. Atlas, 2008, p. 301

⁴ Nesse sentido Marta Farah procura discutir os processos de transformação em curso na esfera local de governo, chamando a atenção para a ampliação do leque de atores envolvidos na formulação, implementação e no controle das políticas públicas e para o estabelecimento de parcerias – entre Estado e sociedade e entre organizações do próprio Estado – para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas.

assumir posições mais ativas nas questões de interesse público, que incluem as ações socioambientais regionais e locais.

No entanto, percebe-se que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais através do direito de acesso a uma moradia digna parece não encontrar prioridade no atual contexto político nacional, pois o atual modelo de cidade nada mais é do que a expressão do desequilíbrio em consequência do crescimento desordenado dos conglomerados urbanos. Enfrentamos um momento de carência de políticas públicas de regularização fundiária urbana, em especial aquelas capazes de implementar (leia-se executar) os fundamentos constitucionais e as prerrogativas do Estatuto da Cidade.

Portanto se vive um momento de relacionar o meio ambiente à dignidade do ser humano, nesta e em futuras gerações, levando a crer que o desenvolvimento econômico pode, sim, ser sustentável, acarretando o equilíbrio ambiental e uma melhor qualidade de vida aos homens que habitam o mundo, pois a vida não pode ser mais vista isoladamente, os sistemas vivos compõem uma teia⁵, ou seja, a vida é composta por sistemas vivos que interdependem uns dos outros para sobreviverem, da mesma forma que o ser humano, a organização, a tecnologia, o trabalho, religião, a economia, entre outros sistemas sociais interligam-se com as cidades que representam.

1 Sistematizando a compreensão do termo *políticas públicas*

O tema de fundo proposto por este trabalho é avaliar a necessidade de pensar e implementar políticas públicas ambientais sistematizadas para integrar ser humano, Estado e meio ambiente na busca de cidades sustentáveis, na tentativa de preservar o meio ambiente e proporcionar qualidade de vida ao cidadão a fim de harmonizar a situação hoje apresentada. Assim, em pleno século XXI, busca-se, através da política e da consciência dos cidadãos – que muitas vezes resta formada em decorrência do papel social exercido pela mídia – equilibrar as verdadeiras necessidades da sociedade.

de um lado a política, para cumprir seus objetivos, demanda longos debates e negociações, a argumentação racional e a busca do consenso; por outro, os meios de comunicação, em particular a televisão, buscam a agilidade, o “tempo real”, o

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. Cadernos Gestão Pública e Cidade. Vol. 18. Abril de 2000.

⁵ Alusão à terminologia adotada por Fritjof Capra no livro *Teia da Vida*.

espetáculo da imagem e do *marketing*. Assim é que surge e se consolida um enorme mercado de comunicação voltado para “formar a opinião pública”⁶.

Cabe também destacar que hoje é necessária uma análise multidisciplinar dos estudos urbanos, eis que diversas experiências de gestão local têm servido de modelo para a chamada gestão local urbana, onde se verifica a descentralização político-administrativa – em decorrência dos processos decisórios que estimulam a participação popular e também do modelo que estimula a interrelação entre a esfera pública e a esfera privada, conseqüentemente – são estimuladas a orientação e a legitimação da ação dos governos locais.⁷

Diante de todo este panorama, faz-se necessária uma revisão teórica de alguns conceitos pertinentes e esclarecedores acerca da temática das políticas públicas. Para Schmidt é muito importante que o cidadão conheça o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu e de que modo, quais os interesses em jogo, quais as forças envolvidas e os espaços de participação existentes.⁸

Antes, contudo, cabe frisar que a crise de materialidade da vontade da população em certos países, a exemplo do Brasil – onde se verifica uma nítida fragmentação de seu tecido social, “com profundos *défices* de políticas públicas comunitárias⁹ e com um alto índice de tensão e conflituosidade de sua cidadania, transformando o Estado Nacional em um repositório de estratégias perversas de gestão dos interesses corporativos das elites dominantes”¹⁰ –, dificulta a tomada popular de decisões, elemento que deve ser estimulado, a fim de que haja efetivamente o chamado Estado Democrático de Direito.

Muito embora o vocábulo “políticas públicas” seja extremamente utilizado, faz-se oportuno conceituá-lo, a fim de que confusões de ordem terminológica acerca do termo não se perpetuem. Portanto,

As políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao

⁶ FREITAS, Ananias José de. *Política e Estetização*: perplexidades e caminhos contemporâneos. In: Caderno de Ciências Sociais. Vol.6. N.9. Ago. 1999, p. 42.

⁷ BARBOSA, Eva Machado. *Poder local e cultura democrática*: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais. In: Sociologias. Ano 2. N.3. Jan/Jun 2000, p. 42.

⁸ SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas*: aspectos conceituais e metodológicos. In: REAIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas*: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2308.

⁹ Necessário destacar que o comunitário, seria, para Amitai Etzioni, uma “terceira via”, ou seja, um ponto e equilíbrio alternativo ao binômio Estado e sociedade. ETZIONI, Amitai. *La tercera vía*: Hacia una buena sociedad. propuestas desde el comunitarismo. Minima Trotta. Madrid, 2000.

¹⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 26.

tornarem políticas públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.¹¹

Pode-se notar que embora a definição trazida no documento do Ministério da Saúde associe o conceito de políticas públicas à ideia de planejamento, projeção e direcionamento, as políticas públicas são “um conjunto dinâmico, em permanente movimento” que importa em reconhecer momentos do processo político-administrativo que compõem o que se denomina *ciclo político*.¹²

Políticas públicas trazem ou deveriam trazer em seu planejamento esta ideia de continuidade administrativa, justamente evitando o desperdício de energia política e recursos financeiros. Um bom exemplo destes esforços no Brasil para impedir a descontinuidade das políticas públicas é a Lei de Responsabilidade Fiscal que, de certa forma, potencializa o controle do orçamento público impedindo que a descontinuidade dos mandatos políticos condene os novos gestores.¹³

Ao falar em democracia, necessário é destacar que se trata de um processo “susceptível de avanços e recuos, no qual se questionam, a todo momento, as formas de convivência social; e que é por isso mesmo que ela é entendida como a melhor solução para compor os interesses e definir as políticas públicas”.¹⁴

Diante disso é possível afirmar que,

as políticas públicas deveriam se ocupar de prevenir a exclusão mais do que de reinserir os excluídos; de criar uma sociabilidade positiva mais do que de remediar a negativa, embora no quadro da crise atual o oposto tenha que ocorrer na política de reinserção. Os atores desse projeto seriam diferentes: não mais os sindicatos e o Estado redistribuidor, mas uma série de associações de diversos tipos, junto às quais o Estado ainda seria o principal ator do social, criando nova legitimidade para sua intervenção.¹⁵

Incorporar aspectos conceituais acerca de políticas públicas é um primeiro passo para compreender a integração entre política e administração pública. Ademais, é necessário

¹¹ Apud SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REAIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2312.

¹² SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REAIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2315.

¹³ SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REAIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2312.

¹⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Participação Democrática: Audiências Públicas*. In: GRAU, Eros Roberto e Sérgio Sérvulo da Cunha. (Org.) *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo. Ed. Malheiros Editores: 2003, p. 326.

¹⁵ ZALUAR, Alba. *Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.12. N.35. Out. 1997, p. 32.

perceber que as políticas públicas “não podem ser efetuadas apenas a partir da presença de um Estado-coordenador ou de um mercado livre. Eles denotam que se torna necessária uma atuação por redes, em que Estado, mercado e sociedade possam interagir e atuar conjuntamente de forma menos hierarquizada”.¹⁶

2 A importância da participação social¹⁷

Partindo de uma análise historicista, verifica-se que por muito tempo a sociedade depositou em seus governantes (e somente neles), juntamente com o voto, o poder de decidir o que era melhor para si, assim, os representantes elegiam as prioridades e as impunham aos seus governados. Todavia, com a alteração das estruturas sociais, bem como da quebra de confiança que até então havia entre governantes e governados, implementou-se um novo processo, o da participação social nas decisões políticas.

Muito embora este processo seja demasiadamente recente, ele vem solidificando-se e ganhando novos adeptos. Em verdade, ninguém melhor do que a própria sociedade para dizer o que é ou não melhor para si. Consoante os ensinamentos de Habermas, a participação social é indispensável para a legitimação do processo decisório, ou seja, trata-se de um direito-dever.

Mesmo com toda a autoridade que as ciências possam reclamar para si nas sociedades modernas, as normas jurídicas já não ganham legitimidade pelo fato de os seus significados serem especificados, os seus conceitos explicados, a sua consistência provada e os seus motivos de pensamento uniformizados. Podemos concluir que no processo de validade pós-tradicional do direito, em princípio, as normas perderam no direito positivo o processo de validade habitual. As diferentes proposições jurídicas têm, por isso mesmo, que ser fundamentadas como parte integrante de uma ordem jurídica tornada, em resumo, compreensível a partir de princípios.¹⁸

Nessa esteira de pensamento, seja de um modo direto ou indireto, dá-se a vinculação dos membros da comunidade nas tomadas de decisões do grupo, sejam elas realizadas através de representação ou não, isso porque se busca a aceitação de tais decisões como coletivas. De

¹⁶ ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 39.

¹⁷ Parte do conteúdo deste subtítulo foi originalmente publicado por BALDO, Iumar Junior; ARAÚJO, Neiva Cristina de. *A importância da participação social à efetivação de um meio ambiente equilibrado*. Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira / organizado por Jorge Renato dos Reis, Eliana Weber e Caroline Müller Bittencourt. – Porto Alegre: [s.c.p.], 2009.

¹⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Moral*. Instituto Piaget: Lisboa, 1986, p. 28 a 29 apud LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 25.

outra banda, seja a representação institucional ou não, ela carrega uma simbologia que faz com que os representados a reconheçam e mantenham-se fiéis às demandas dos mandantes.¹⁹

Leal destaca a importância da existência de mecanismos que garantam o atendimento (eficácia) dos interesses coletivos e destaca a ideia de democracia como sendo

um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento às demandas públicas de maior parte da população.²⁰

Muito embora haja a busca de formas de trazer os cidadãos ao debate a fim que se discuta o que é melhor à comunidade, teme-se que a burocratização e a centralização do processo decisório acabem por afastar a sociedade da participação e do debate. Por isso, a soberania popular não mais está focada em apenas alguns indivíduos (representantes), mas sim em outros espaços.²¹ Os indivíduos participantes de um processo deliberativo têm suas percepções potencializadas, pois eles “percebem com maior nitidez as suas preferências antes de chegar à instância de ter de tomar uma decisão ou escolher uma política concreta de vida e gestão”.²²

Ainda que se tenha gerada uma perspectiva quanto à necessidade de um processo democrático de entendimentos racionais acerca do que a sociedade e o governo pretendem, a fim de que reste legitimada a Administração Pública no Estado Democrático de Direito, é necessário ter em mente que o processo democrático de cogestão é estendido ao plano da executoriedade e de avaliação destas políticas definidas, sob pena de cair em um vazio, pois quando o Estado não age com a intenção de propiciar a todos os cidadãos, cada qual ao seu modo, a participação da tomada de decisões, resta gerada uma crise de identidade, de legitimidade e de eficácia tanto das instituições representativas quanto do poder instituído. Assim, gradativamente, os atores sociais desenvolvem a consciência dos direitos que possuem.²³

A deliberação pública tem por objetivo resolver problemas através de uma participação ativa e coesa. A troca entre culturas e concepções acerca de mundo e das diferenças

¹⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 26.

²⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 27.

²¹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 28.

²² LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 62.

²³ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 40-41.

existentes, ao tratar da cidadania comum, apenas traz benefícios a todos. Apenas quando se tem uma rotina do debate comunitário será concretizada a mudança do comportamento, até mesmo tendo em vista o modelo de cidadania brasileira que se põe como consumidora dos favores estatais.²⁴

A mudança do paradigma administrativo estatal depende exatamente da confluência de iniciativas do próprio Estado, associado com ações políticas dos atores sociais que são alcançados pela administração, necessitando serem gerados instrumentos e mecanismos viabilizadores desta mutação.²⁵

Portanto, para a efetivação dos direitos assegurados formalmente é necessária não apenas a participação do Estado, mas também o empenho de outras instituições sociais. Ademais, os sujeitos devem ter não apenas a noção de seus direitos, mas também de seus deveres para com a coletividade, como por exemplo, a solidariedade, a tolerância, a atenção e o envolvimento com os assuntos públicos, entre outros, a fim de que assim se tenha uma gestão compartilhada do sistema social.²⁶ Em verdade, há a busca pela efetivação de uma cidadania que não apenas cobre direitos do Estado, mas participe efetivamente. No caso, a participação pode ocorrer a partir do espaço público e, assim, o cidadão deve agir de modo solidário na definição das políticas públicas, para que se busque aquilo que interessa à maioria.²⁷

A democracia participativa também se institucionaliza e se torna uma expressão plural da sociedade, não se impõe como um projeto hegemônico, mas vai minando a hegemonia das elites nos espaços dos conselhos, na conquista de lugares de voz, de pressão, de fiscalização, numa guerra de posições, na expressão gramsciana⁴. Essa democracia está, portanto, promovendo uma manifestação de poder popular, de segmentos excluídos pelo capitalismo em suas várias formas de dominação, mas dentro dos limites do pluralismo e das instituições estabelecidas, com um confronto de interesses que, ao mesmo tempo em que expõe o conflito propõe-se também a consensos e propostas.²⁸

Temos, então, que a atuação da sociedade civil no campo democrático nos espaços públicos de decisão - sejam eles movimentos sociais, organizações, entre outros - deve ocorrer, preferencialmente, por meio da institucionalização de mecanismos de democracia

²⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 63.

²⁵ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 78.

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 143-144.

²⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 147.

²⁸ FALEIROS, Vicente de Paula. et. tal. *A construção do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 20.

participativa e direta, o que inclui a elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Trata-se, também, de um processo de aprendizagem, na medida em que qualifica a intervenção dos cidadãos para atuação nesses espaços.

De uma certa forma, a partir da Constituição de 1988, teve-se no país uma renovação de esperanças e novações principiológicas e regratórias na concepção de Sociedade Civil, da Democracia e do Estado, temas absolutamente relevantes no desenho do perfil de Administração Pública que vai se formatar, e mesmo na ampliação significativa dos direitos fundamentais de participação política consecutórios daí [...]. Para tanto, a densificação da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.²⁹

Assim sendo, a participação desenvolve a cidadania, constrói espaços democráticos, faz com que sejam reconhecidos interesses diferentes e contraditórios na sociedade. Também norteia a construção de políticas públicas adequadas e o desenvolvimento de programas e ações que beneficiam a população como um todo, além, é claro, de possibilitar uma ação permanente dos envolvidos e a vigilância por parte do cidadão quanto à ação do Estado, objetivando o bem comum e não a prevalência de interesses privados.

Nessa esteira, é possível verificar que, nos últimos anos, uma nova concepção de gestão pública passou a ser debatida em diversas esferas da população no Brasil, as quais buscavam justamente uma democratização dos processos decisórios, pois as decisões daí decorrentes tinham (e têm) relação direta com estes envolvidos. Assim, começa a ganhar força a ideia de que é fundamental a participação da sociedade tanto nas discussões quanto nas definições de políticas públicas, bem como na definição das prioridades quando da aplicação de recursos necessários à implementação das ditas políticas.³⁰

Até mesmo em razão de ser esta uma experiência recente, ela encontra percalços, haja vista que é difícil mobilizar a população a participar mais ativamente destes processos democráticos. Contudo, apesar de tímida, a participação coloca alicerces na construção de uma visão mais abrangente e transformadora, à “medida em que a participação permite

²⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Esfera Pública e Participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil*, In: _____, *Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: Reflexões Preliminares* (Org.), Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 196-197.

³⁰ CIDADE – centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Gestão Democrática das Cidades*. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 271.

desafiar a lógica da exclusão e a perspectiva de construir uma cidade socialmente mais justa e equilibrada”.³¹

Evidentemente, o Estado tem papel importante na satisfação dos interesses de um povo, até porque os processos de transformação, ao longo da história, repercutem de forma positiva ou negativa no meio onde vivemos, inclusive juridicamente, pois estamos diante de condutas juridicamente reguladas e calcadas sobre princípios de vida, ditos como fundamentais. Assim sendo, toda e qualquer mudança no âmbito social repercute no modo de convivência humana, seja ela na área econômica, social, cultural, ambiental. Neste contexto, a dignidade da pessoa humana no ambiente é princípio mínimo de existência e que deve ser respeitado por todos de forma direta e indireta, através de instrumentos legalizados e suportados pelo Estado, e todos devem praticá-los na sua plenitude. Mas além de tudo, a participação estimula o questionamento entre o grupo de sujeitos e auxilia tanto na efetivação dos direitos fundamentais quanto na concretização de uma cidadania ativa e consciente.

3 A “crise de percepção” ambiental

A escassez de recursos e a degradação do meio ambiente interligam-se com os níveis populacionais em rápida expansão, gerando um “colapso” gigantesco nas comunidades locais, principalmente no que tange às áreas urbanas habitacionais, ocasionando o que Capra define como uma *crise de percepção*³².

O reconhecimento de uma necessária e profunda mudança de percepção centra-se, fundamentalmente, na mudança de paradigma que o ser humano possui em relação ao meio ambiente em que vive e de onde retira o seu sustento, pois o ser humano vive encaixado dentro dos processos cíclicos da natureza, sendo dependente e interdependente desse processo. É preciso mudar a forma como se vislumbra o mundo para uma percepção ecológica e holística do mundo.

³¹ CIDADE – centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Gestão Democrática das Cidades*. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 276.

³² CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

Esta mudança de paradigma tem ficado bastante clara em certos julgados³³, onde planos diretores de determinados municípios são alvo de ação direta de inconstitucionalidade em razão da ausência de participação popular. Tais decisões demonstram que algumas medidas vêm sendo adotadas a fim de estimular a participação da sociedade na tomada de decisões, a fim de cumprir os ditames previstos na Constituição Federal de 1988, que inaugura o maior período democrático ininterrupto no Brasil. “O verdadeiro desafio em matéria de reforma do setor social é o de superar as limitações de seu perfil atual, caracterizado pela existência de organizações isoladas, pouco flexíveis, hipercentralizadas, hostis à participação real [...]”.³⁴

Grandes crises demandavam mudanças radicais em nossas percepções e em nossos valores, porém essa compreensão ainda não havia despontado entre a maioria dos gestores políticos, não atingia a maioria dos líderes das nossas corporações, nem professores das nossas grandes universidades. Estes líderes não apenas deixavam de reconhecer como os diferentes problemas eram interligados, como também se recusavam a reconhecer que as suas soluções afetavam gerações futuras. Sob o ponto de vista sistêmico, as únicas soluções viáveis seriam as soluções sustentáveis. Assim, o conceito de sustentabilidade ganhou força, sendo o grande desafio de nossos tempos a criação de comunidades (leia-se cidades) sustentáveis.

Estes valores dominantes que modelaram a nossa cultura por várias centenas de anos referenciavam-se na “visão do universo como um sistema mecânico, composto de blocos de construção elementares; na visão do corpo humano como uma máquina; na visão da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência; na crença no progresso material ilimitado, obtido por intermédio de crescimento tecnológico; na crença na sociedade na qual a mulher era classificada em uma posição inferior à do ser humano.”³⁵

Essa mudança de percepção, segundo Capra, embasa-se na ideia de que “cada criatura viva é apenas uma gradação padronizada de um grande todo harmonizado”, ou seja, a ideia de que ser humano e natureza são indissociáveis para explicar a evolução humana, sendo que a degradação ambiental se confunde com a origem do próprio ser humano,³⁶ pois é indispensável verificar que o ser humano passou a se distinguir dos demais seres em razão de sua condição racional em transformar e melhor adaptar-se ao ambiente, moldando-o as suas

³³ ADI 70002576072 e 70003026564, ambas oriundas do TJ/RS.

³⁴ KLIKSBURG, Bernardo. *Uma gerência pública para os novos tempos*. In: O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente. São Paulo: Fundap. 1997, p. 132

³⁵ CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006, p. 25.

³⁶ OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de. GUIMARAIS, Flávio Romero. *Direito, Meio Ambiente e Cidadania: Uma Abordagem Interdisciplinar*. São Paulo. Madras Editora: 2004, p. 14.

necessidades, de tal forma que Kant e Descartes já verificavam a “ruptura” do ser humano com a natureza.

Importante analisar o verdadeiro significado de meio ambiente, que da abstração passou a ser revisitado como sendo um lugar de encontro³⁷, tendo em conta que os danos são sofridos por todos os seres que convivem no meio e que o ser humano não é mais o ente superior ou racional e transformador da natureza, agora ele passa a sofrer as repercussões de sua conduta modificadora da base estrutural do meio em que vive.

Logo, a degradação passa a ser irracional, mas um elo maior de ligação com todos os seres vivos no planeta, além da ideia de sobrevivência da própria raça humana. É de ser relevado que a vida não pode ser mais vista isoladamente, pois representa um todo maior, ou seja, a vida é composta por sistemas vivos que se interligam em cadeias de convivência, quanto mais harmônicas melhor.

Um novo paradigma pretende proporcionar uma visão de mundo holística – um mundo como um todo integrado, também podendo ser entendida como uma visão ecológica. Esta percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos: ela vê o universo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes.³⁸

Reconectar-se com a teia da vida significa construir, nutrir e educar comunidades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras. Para realizar esta tarefa precisamos compreender estudos de ecossistemas, compreender os princípios básicos da ecologia, ser ecologicamente alfabetizado ou “eco-alfabetizado”³⁹

Compreender a interdependência ecológica significa entender relações, nutrir a comunidade significa nutrir essas relações. As relações entre estes membros de uma comunidade ecológica são heterogêneas, envolvendo múltiplos laços de constante retroalimentação. Uma perturbação no ecossistema não está limitada a um único efeito, mas tem possibilidades de se espalhar em padrões cada vez mais amplos. Da mesma forma, podemos estender o entendimento às cidades que refletem o poder econômico, na medida em que relegam parcelas significativas de cidadãos a locais impróprios, insalubres, muitas vezes sem sequer lhes conceder o título de propriedade. Propriedade esta que, inegavelmente,

³⁷ MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental: Proibição do Retrocesso*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2007, p. 22.

³⁸ CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006, p. 25.

³⁹ ORR apud CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006. Pág. 231.

sempre transmitiu uma sensação de segurança incomum para a pessoa, como forma de riqueza, estabilidade e poder, além de um vínculo sentimental considerável. Daí decorre o caminhar lado a lado da propriedade e da sociedade desde os primórdios. Esse mesmo entendimento é exposto por Hedemann, citado por Alfonsin:

O solo é incomensurável em seu valor, tanto para os particulares como para o povo em seu conjunto. Nele se radicam a fonte de alimentação das gentes, as riquezas criadoras dos instrumentos elementares para a satisfação das incontáveis necessidades vitais, e todo sistema habitacional dos seres humanos. Dele se extraem as substâncias curativas e de fortalecimento, as possibilidades inesgotáveis de recreio e lazer e, sobretudo, nele se exerce, basicamente, a liberdade essencial do homem de ir e vir. O solo é toda a hipótese e possibilidade de vida.⁴⁰

Tem-se como segurança que o direito à propriedade é deveras importante. Todavia, na atualidade das cidades brasileiras, em sua maioria, principalmente nas médias e grandes, expõem-se com dramaticidade as desigualdades extremas sobre a propriedade. A cidade atual nada mais é do que a expressão do desequilíbrio advindo do crescimento desordenado dos aglomerados urbanos, principalmente, após o início do processo de industrialização e da concentração do poder econômico nas cidades. Nesse contexto, lamentavelmente, o Estado foi incompetente para antever, planejar e implantar políticas públicas, estruturais, sociais e econômicas, para impedir a proliferação das condições subumanas vivenciadas por parte significativa da população urbana, principalmente a proveniente do êxodo rural.

Ao Estado compete a função primordial de equilíbrio urbanístico, qual seja, segundo Meirelles, um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhor condição de vida na comunidade. Por outro lado, obrigatoriamente, deverá existir um conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis, o que equivale a dizer conjunto de normas reguladoras da atividade urbanística.^{41 42}

Porém, não há como deduzir uma significativa melhora na condição de moradia dos indivíduos somente do ponto de vista da criação de instrumentos jurídico-normativos. São as leis de disciplina organizacional os pontos de partida de onde poderão ser pensadas mudanças que realmente se projetem no cotidiano caótico das cidades. É impossível que qualquer mudança que contribua significativamente para a reordenação habitacional se dê unicamente a

⁴⁰ ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 47.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

⁴² Nesse sentido o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) tem relevante importância para o ordenamento do espaço urbano.

partir de uma política de remendos, em que nada mais se cria do que uma reprodução direta do problema social.

São necessárias políticas públicas que vislumbrem um cenário de sustentabilidade das cidades capazes de atender aos direitos básicos de toda população. Algumas políticas sociais têm potencial não apenas para garantir o acesso a direitos sociais básicos e universais, mas também para melhorar as condições de vida e impulsionar a mobilidade social. É essa a atual realidade brasileira, conquistada graças à conjugação dessas ações com uma política econômica que visa ao desenvolvimento sustentável.⁴³

Num contexto cultural e sociológico em que os direitos humanos fundamentais, como é o caso da moradia, somente obtêm garantia indiscutível sob “demanda solvente”, é impossível esquecer que a relação entre a escassez do espaço - gerada pela concentração deste em mãos de poucos - e o crescimento do número de necessitados que precisam de espaço para morar se transforma num excelente negócio para os proprietários.⁴⁴

Por fim, esta crise de percepção, assim definida por Capra, demanda uma mudança de postura na gestão das cidades, pressupondo a participação social efetiva e consciente nesta interligação mútua existente entre o ser humano, o Estado - na condição de gestor de políticas públicas - e, é claro, o meio ambiente. Isso serve enquanto princípio norteador de condutas e políticas de gestão compartilhada e democrática do espaço urbano na intenção de consolidar e proporcionar condições dignas de acesso ao direito fundamental à cidade.

Considerações finais

O fato de o contexto nacional e mundial explicitar uma característica de exclusão social e desestrutura das formas organizacionais das cidades quase que irreversível (favelismo e degradação ambiental) não exige o Estado de pensar a efetivação das políticas habitacionais e ambientais já mencionadas na regulamentação da Política Urbana. A existência de um corpo de leis que disciplinam e legitimam determinados entes públicos com competência para

⁴³ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - *Relatório Nacional de Acompanhamento* - Brasília: Ipea, 2010. Presidência da República.

⁴⁴ ALFONSIN, Jacques Távora. *Breve Apontamento Sobre a Função Social da Propriedade e da Posse Urbanas à Luz do Novo Estatuto da Cidade*. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 68.

efetivar as previsões legais não é suficiente para que se chegue a uma vida digna, nisso compreendido o real direito à moradia e habitat limpo e preservado.

Ainda que se desenvolva uma cultura individualista de não preservação e de ocupação ilegal dos terrenos urbanos, advém do Estado, a partir de sua institucionalização, uma responsabilidade direta na formação de ambientes organizados e com condições básicas de exercício da cidadania. Não se trata somente de uma responsabilização atomizada, que identifica nos indivíduos isolados os únicos agentes no processo de reabilitação habitacional e ambiental. Sobretudo, é inerente ao estágio democrático e social do Estado a responsabilidade com os institutos, jurídicos e políticos, de efetivação de uma sociedade equilibrada, tanto do ponto de vista do acesso à moradia quanto do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, a condição para um desenvolvimento urbano equitativo e justo deverá passar, principalmente, pela transformação estrutural da política governamental, fazendo com que as demandas sociais surtam como diretrizes para se pensar o crescimento socioeconômico e a efetivação do estado democrático constitucional, como preferia Rawls⁴⁵. Assim, o conceito imprescindível à melhora de condições da vida urbana é o de *efetivação*, no sentido de tornar as previsões legais garantias que realizem o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções*. In: *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *Breve Apontamento Sobre a Função Social da Propriedade e da Posse Urbanas à Luz do Novo Estatuto da Cidade*. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

⁴⁵ Alusão à Teoria de Justiça de John Rawls. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Piseta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *As mudanças climáticas e o direito ambiental brasileiro: questões de constitucionalidade*. In: GESTA LEAL, Rogério. REIS, Jorge Renato dos. (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas. Tomo 8: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2008.

ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003

BALDO, Iumar Junior; ARAÚJO, Neiva Cristina de. *A importância da participação social à efetivação de um meio ambiente equilibrado*. Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira / organizado por Jorge Renato dos Reis, Eliana Weber e Caroline Müller Bittencourt. – Porto Alegre: [s.c.p.], 2009.

BARBOSA, Eva Machado. *Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais*. In: Sociologias. Ano 2. N.3. Jan/Jun 2000.

BITTAR, Eduardo C.B. ALMEIDA, Guilherme Assis de Almeida. *Curso de filosofia do direito*. 6. ed. São Paulo. Atlas, 2008.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

CIDADE – centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Gestão Democrática das Cidades*. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DOWBOR, Ladislav. *Democracia Econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis. Rio Janeiro: Vozes, 2008.

ETZIONI, Amitai. *La tercera vía: Hacia una buena sociedad. propuestas desde el comunitarismo*. Minima Trotta. Madrid, 2000

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. Cadernos Gestão Pública e Cidade. Vol. 18. Abril de 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. et. tal. *A Construção do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humano no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2008.

FREITAS, Ananias José de. *Política e Estetização: perplexidades e caminhos contemporâneos*. In: Caderno de Ciências Sociais. Vol.6. N.9. Ago. 1999, p. 42.

GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. 15. ed. Tradução de Sueli Rolnik. Campinas: Papirus, 2004

KLIKSBERG, Bernardo. *Uma gerência pública para os novos tempos*. In: O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente. São Paulo: Fundap. 1997.

LEAL, Rogério Gesta. *Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil*, In: _____. *Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: Reflexões Preliminares* (Org.), Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. *Estado, Administração Pública e Sociedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental: Proibição do Retrocesso*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2007.

OBJETIVOS de Desenvolvimento do Milênio – *Relatório Nacional de Acompanhamento* – Brasília: Ipea, 2010. Presidência da República

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de. GUIMARAIS, Flávio Romero. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo. Madras Editora: 2004.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Piseta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REAIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.