

Desenvolvimento urbano: um discurso sobre a organização socioambiental e habitacional sob a panorâmica da igualdade e da justiça em John Rawls.

Urban Development: a speech about the social, environmental and habitational organization under the overview of the equality and justice in John Rawls

*André Viana Custódio¹
Iumar Junior Baldo²*

Resumo: o texto tem por objetivo abordar o problema do acesso à moradia e do desequilíbrio ambiental sob a ótica do desenvolvimento urbano e da panorâmica dos princípios de igualdade e justiça com uma especial menção à proposta de John Rawls. Nesse contexto, caberá na análise uma problematização acerca da desigualdade e exclusão social, bem como um questionamento quanto à tarefa do Estado no processo de efetivação da dignidade. Como subsídio, far-se-á uma identificação entre os agentes que contribuem para o processo de desequilíbrio socioambiental e habitacional, sem olvidar, entretanto, a responsabilidade desses agentes na dialética de transformação dos contextos urbanos em vida digna, tanto do ponto de vista das condições de moradia quanto do equilíbrio ecossistêmico.

Palavras-chave: Desenvolvimento Urbano. Moradia. Meio ambiente. Justiça. Equidade. Rawls

Abstract: the text aims to approach the problem of access to dwelling and environmental imbalance under the viewpoint of the urban development and the overview of principle of equality and justice with a special mention to the John Rawls's proposal. In this context, can be analyzed a problem about the inequality and social exclusion, and a questioning as the task of the State in the process of the dignity's realization. As a subsidy, will be make an identification between agents that contribute to the process of imbalance social, environmental and habitation, without forget, however, the responsibility of this agents in the dialectic of the transformation of the urban context in the dignified life, as viewpoint of the housing conditions as to balance ecosystem.

Keywords: Urban Development, Dwelling, Environment, Justice, Equity, Rawls.

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.

Introdução

A sociedade complexa, assim entendida a formação organizacional das pessoas no mundo, em determinado tempo e espaço, compreende, ou mesmo exige, em sua autocompreensão (autorreflexão) uma menção ao processo evolutivo de distribuição social da riqueza objetiva, material, que se radica, sobretudo, na terra e suas edificações.

Cumpre mencionar, assim, que a atual forma de compor o organismo social, em que pesam as estruturas (desestruturas) específicas de caos urbano, exclusão social, má distribuição de renda, deficiência das políticas públicas, etc., é resultado de um processo histórico, visível desde os primórdios da formação humana no terreno natural, mas que se projeta mais incisivamente na sociedade globalizada do século XXI.

Assim sendo, a análise ou mesmo discussão acerca desse projeto lento de transformação do tecido social requerer duas menções básicas como referências metodológicas: a) a localização de um liame precípua entre o desenvolvimento urbano e a equidade, enquanto forma de unir a configuração atual dos homens na sociedade à existência de uma forma específica de justiça; e b) a disposição desse desenvolvimento equitativo a partir da referência e exposição das inúmeras formas de organização socioambiental, tendo em vista o escopo de se pensar a realidade urbana a partir de uma imersão às exigências de justiça, enquanto compreensão da moradia e do ambiente saudável como direitos fundamentais.

Além disso,

O direito à habitação e ao habitat dignos tem se constituído pauta de lutas e reivindicações sociais e políticas ao longo das últimas décadas. Sua necessidade social e defesa pública como componente integrante da cidadania remonta às posições de defesa da democracia e da igualdade, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.³

Nessa seara, também o pensamento rawlsiano se insurge como pano de fundo onde as problematizações se fundamentam, no sentido de conter uma proposta segundo a qual é possível pensar a equidade na panorâmica do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a compreensão das ideias sobre justiça, fundamentalmente presentes em *Justiça como Equidade*, *O Direito dos Povos* e *Uma teoria da Justiça*, deverá orientar a análise e a

³KALIL, R.M.L. **Direitos Humanos e Moradia em Passo Fundo**: uma experiência autogestionária. In: CARBONARI, P.C.; KUJAWA, H.A.; Org. **Direitos humanos desde Passo Fundo**: homenagem aos 20 anos da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Passo Fundo: CDHPF, 2004, p. 63.

problematização do processo formador da exclusão social e do caos citadino, problemas estes que tendem a caracterizar as cidades mundo afora.

1 A origem estrutural e histórica do caos urbano

De um ponto de vista mais extremado, a assertiva de Proudhon de que “a propriedade é um roubo”, em que o autor se mostrava defensor das estruturas antropológicas como formas explicativas do apego do homem às coisas, pode ser imediatamente relacionada à maneira de se lidar com a coisa objetiva, ou seja, com a propriedade privada⁴.

Mais do que em qualquer outra época, a valorização mercadológica gerou no objeto, por um lado, um fetiche atrativo iniludível e, de outro, uma transitoriedade cabal. Se, de uma forma, o objeto é sempre mais quisto, de outra, a sua consumação é tão mais ágil como o desejo que lhe encontra. Isso, sobretudo, só interessa à discussão do caos urbano e da problemática do desenvolvimento como equidade na medida em que é o modo através do qual se subsidia a compreensão do sujeito contemporâneo, consumidor por excelência.

1.1 A formação de estruturas desiguais

A atual configuração das cidades não existe tão somente por atos isolados ou mesmo diretrizes institucionais mal posicionadas, mas, também, porque se consolidou uma cultura individualista e despreocupada com o coletivo, social, difuso, ainda mais se se considerar que “quando são dominados pelo poder da personalidade, [os homens] sentem-se satisfeitos”, passando a não sentirem mais a necessidade de adequar ou transformar o *status quo* desigual.⁵

Nesse sentido, a dificuldade daquele *difuso* reside exatamente em não representar a formação mental – consciência – do cidadão urbano. Nesse contexto, *ser um roubo* não dá à propriedade outra característica senão a de ser o resultado objetivo de um jogo estritamente causal, em que pesam elementos alheios à vontade geral ou aos desígnios do Estado Democrático e Social de Direito e que também não podem ser relacionados unicamente ao mérito ou à sorte dos sujeitos individuais.

⁴PROUDHON, P.-J. **O que é a Propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1988 p. 154.

⁵MUNFORT apud RECH, A.U. **A exclusão social e o caos urbano**. Caxias do Sul: Ediucs, 2007, p. 20

Trata-se, grosso modo, de uma releitura crítica do que disse Hegel em *Os Princípios da Filosofia do Direito*⁶ em relação ao desenvolvimento dos dons físicos e espirituais. Ou seja, para Hegel, a discussão acerca da reivindicação da igualdade na distribuição da renda deveria levar em consideração a maneira segundo a qual o sujeito no mundo desenvolve seus dons naturais. O grau de desenvolvimento desses dons seria um prisma pelo qual se poderia pensar a desigualdade social.⁷

Nessa mesma discussão acerca, sobretudo, da característica particular como diferenciadora da condição social do indivíduo, também Rawls intervém, noutro sentido daquele afirmado por Hegel, para quem a forma objetiva da liberdade é a propriedade privada, a coisa exterior que a vontade livre incorpora como que a sua determinação. Para Rawls, então,

Puede observarse que el principio de diferencia representa, en efecto, un acuerdo original para participar en los beneficios de la distribución de talentos y capacidades naturales, cualquiera que resulte ser esa distribución, a fin de mitigar en lo posible los hándicaps arbitrarios que resultan de nuestras posiciones iniciales de partida en la sociedad.⁸

Porém, essa desigualdade social aqui referida não é a diferença posicional dentro de determinado “âmbito” igual, mas se origina justamente por uma exclusão mais ampla, em que nem todos compõem o círculo da igualdade, condição esta inamovível simplesmente pelo esforço e o desenvolvimento individual dos dons naturais. Nesse contexto, a pertença de todos, ricos e pobres, dentro de uma personalidade moral, “base da igualdade humana”, só terá sentido se finalizarmos, de fato, uma real “propriedade de âmbito”, em que as condições dessa igualdade sejam as mesmas. Somente nesse caso é que as diversas formas de se desenvolver os dons subjetivos importarão para a discussão da igualdade.⁹

Essas desvantagens arbitrárias contribuem diretamente para a formação de nichos de exclusão. Tal órbita social gera, assim, aquilo que se chama de exclusão social e caos urbano,

⁶HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. 2ª Ed. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptações e Notas, Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997, p. 77.

⁷O pensamento hegeliano, quando se confronta com o problema da desigualdade social, localizará na propriedade privada o momento pelo qual a determinação da vontade em si se percebe distinta das demais. O ser-em-si jamais é desigual, justamente por conter a si mesmo como objeto, a partir do qual é que poderá ser pensada a determinação no mundo objetivo, como forma de a liberdade pura caminhar rumo à efetividade. Porém, para Hegel a efetividade mesma não se encerra na determinação objetiva, quando o sujeito adquire a propriedade para si, mas, justamente, no retorno que faz a si mesmo, tendo a propriedade como consciência de pertença no mundo empírico (HEGEL, 1997, p. 77s.).

⁸RAWLS, J. **Justicia como equidad**. Selección, traducción y presentación a cargo de M.A. Rodilha. Madrid: Tecnos, 1999, p. 132.

⁹SINGER, Peter. **Ética Prática**. Trad. Jeferson Luis Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 26-27.

e, dessa forma, não há como desligá-los da problemática da propriedade privada. Não se trata de uma ordem orgânica e natural que a riqueza passe a estar vinculada à capacidade egoísta de se dispor os dons subjetivos, trata-se, sobretudo, de uma deformação no processo que origina as condições do desenvolvimento humano na sociedade de pessoas. Aquilo que pode ser considerado como pressuposto de igualdade ou justiça enquanto possibilidade de efetivação é a determinante fundamental que origina um contexto socioambiental equilibrado, tanto do ponto de vista das condições de acesso quanto das formas objetivas dessa determinação.

Além disso, para que não se perca o foco diante da universalidade que atravessa o problema da má organização das cidades, cita-se o Brasil como exemplo claro de uma estruturação fragmentária e desigual na distribuição da riqueza e renda. As condições segundo as quais a riqueza se organiza no cenário nacional se tornam visíveis na perspectiva habitacional, em que pesam elementos como a desestrutura das condições de moradia e da atenção despendida à preservação dos ambientes naturais, sendo a comunidade brasileira, como analisa Boaventura de Sousa Santos,

uma sociedade marcada por desigualdades sociais escandalosas que, na verdade, aumentaram bastante [...] devido à crise do Estado desenvolvimentista, à desregulamentação da economia e ao desmonte de um Estado-Providência que já era, de resto, inteiramente deficiente.¹⁰

É perceptível, cada vez mais, a relação existente entre a distribuição da renda e riqueza e o caos estrutural que mapeia a orla organizacional dos povos nos centros urbanos mundiais. Essa aludida crise do estado instituição, devedor de políticas públicas efetivas - muito mais complexas e distantes do mero assistencialismo, do clientelismo e as demais formas de barganhar adesão política e eleitoral - acaba por explicitar um problema muito mais amplo que lança raízes na formação histórica das populações brasileiras, para usar um exemplo mais próximo. O edifício cultural e político brasileiro é o filho bastardo do ideário moderno de se reestruturar a maneira pela qual o ser humano tem significado no mundo. Tal concepção de uma pseudocompletude vem muito bem representada nas perguntas que Eduardo Bittar faz em *O Direito na Pós-Modernidade*, ou seja,

Qual a duração dos interstícios democráticos, e realmente democráticos, no curso da história política brasileira? Qual a concepção de mundo das elites que herdaram

¹⁰SOUSA SANTOS, Boaventura. **Orçamento participativo em Porto Alegre:** para uma democracia redistributiva. In: SOUSA SANTOS, Boaventura. Org. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 458-459.

sesmarias e confundiram desde sempre o público e o privado? O que dizer do provincialismo colonialista presente na maior parte das instituições brasileiras?¹¹

Não ocorre, assim, uma condensação democrática pela qual a política pública de reordenamento habitacional, por exemplo, passe a integrar de maneira efetiva o rol das necessidades e projetos governamentais, e isso, sobretudo, porque o próprio Estado atua tendo em vista o retorno objetivo de seus *investimentos*.

Mesmo a vigência da Constituição Federal de 1988, artigos 182, 183, dos ordenamentos infraconstitucionais, a exemplos das leis n.º 6.766/79, n.º 9.785/99, e mesmo do Estatuto da Cidade, lei n.º 10.257/2001, não denotam uma opção clara do Estado em se comprometer não só com o problema imediato da habitação, mas, como um todo, com a genérica e crescente mazela da desigualdade social. Porém, ainda que estejam representados formalmente como diretrizes a serem traçadas pelo governo, carecem, ineludivelmente, de efetivação, ou seja, de interesse material, objetivo.

Assim, o fato de ter o Estado prestações a serem realizadas para os seus cidadãos “não somente liberdades civis, mas também os direitos *humanos* enquanto *realizados*, são imprescindíveis para uma democracia legítima”.¹² Não há, assim, como excluir a constituição institucional do Estado como contribuição formadora das deficiências sociais, uma vez que as referidas prestações são uma forma inacabada e insuficiente do ponto de vista da disponibilidade, do acesso e das condições.

Diante disso, toda essa discussão sobre a qualidade democrática do estado brasileiro, por exemplo, fará com que se identifique uma deficiência objetiva nas formas de se lidar com as próprias previsões constitucionais dos direitos fundamentais e sociais, rol este que, explicitamente, exhibe o direito à moradia como imprescindível para a construção da vida digna e da cidadania. O Brasil, que ainda respira os ideais democráticos da opção feita em 1988, assim como outros países latino-americanos, espera pela realização objetiva – efetiva – desses ideais, realização esta que somente será experimentada à medida que se perceber, por exemplo, uma reforma estrutural dos institutos de desenvolvimento urbano-habitacional.¹³

¹¹BITTAR, Eduardo C.B. **O Direito na pós-modernidade**. 2ª Ed. Atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 215.

¹²MÜLLER, F. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 61.

¹³KRISCHKE, P.J. **Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica**. In: VIOLA, E.J.; LEIS, H.R.; SCHERER-WARREN, I.; GUIVANT, J.S.; VIEIRA, P.F. KRISCHKE, P.J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 181s.

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 elas, as leis de disciplina organizacional, pontos de partida de onde poderão ser pensadas mudanças que realmente se projetem nos cotidianos caóticos das cidades. É impossível que qualquer mudança que contribua significativamente para a reordenação habitacional se dê unicamente a partir de uma política de remendos, em que nada mais se cria do que uma reprodução direta do problema social, remendada como meio de conformar as clientelas miseráveis, mas que possuem o mesmo poder de voto dos seus concidadãos.

Sinteticamente, é essa instabilidade sociopolítica que se projeta de maneira mais perigosa nos contextos democráticos mundiais, desestruturando o pensamento jurídico-filosófico que tende, a partir da localização do *status quo* e dos desafios a serem traçados, a originar possíveis mudanças nas formas de se desenvolver as cidades tendo em vista a amplitude e contundência dos problemas habitacionais e socioambientais.¹⁴

1.2 A formação histórica do subdesenvolvimento urbano

A título de compreensão da atual condição das cidades mundiais, a formação primitiva do então caos urbano alça voo, como não poderia deixar de ser, na ideia primeira de se agrupar os homens em povoados, aldeias, tribos, etc. sem toda a dinamicidade característica das cidades modernas e contemporâneas. Em tal contexto, a interação social resumia-se num convívio particular, sem que os diferentes povos cultivassem uma projeção espacial de suas culturas e costumes num contexto mais universal, unicamente como “pequena pátria [...], recanto fechado da família.”¹⁵

Com o tempo, porém, a proteção dada às cidades, a partir do parcial desenvolvimento das mesmas, justificando-se à medida que o processo de desbravamento territorial insurgia como característica de formação de domínios cada vez maiores, fez com que se aumentassem as relações entre povos antes desconhecidos.¹⁶

Porém, reserva-se aos séculos das revoluções industriais o momento histórico que, de uma maneira mais consistente, contribuiu para a expansão desordenada das cidades. Desde a descoberta da máquina a vapor e a qualificação potencial das fábricas transformadoras de matéria-prima, um entorno humano passou a configurar a estrutura das regiões produtivas,

¹⁴ SOUSA SANTOS, 2005, p. 16-17.

¹⁵ RECH, 2007, p. 15.

¹⁶ RECH, 2007, p. 13-14.

alastrando-se ao ponto extremo de se coincidir a consistência urbana ao caos urbano, como dimensão-fim de um processo, antes lento, de rotativização de objeto e sujeito.

Ou seja, não só o objeto se torna visado e volátil, mas o próprio sujeito, enquanto parte integrante e integrada do processo de caotização da vida cidadina, que, além disso, passa a ser valorado a partir de sua qualificação profissional ou hábil, sem qualquer menção à dignidade enquanto humanidade.¹⁷

Nessa seara, a sedimentação de uma sociedade socioambientalmente deformada, não só do ponto de vista estrutural, mas também da cultura, da educação, da racionalidade crítico-reflexivo, contém determinantes que não podem ser resumidas unicamente a um problema político-organizacional. A exclusão e a desordem social possuem razões muito mais amplas do que puramente uma negligência nas formas de administrar a política pública de saneamento, a habitação popular, os planos gestores, desafetação das áreas verdes, etc.

Porém, também a formação governamental, desde sua gênese, compreende uma má formação das cidades como previsão organizacional considerável, tendo em vista uma ideologia subjacente, intimamente relacionada com a posição político-econômica. O fato de se privilegiar a organização de determinadas estruturas sociais em detrimentos de outras denuncia uma polarização interna da governabilidade, em que a eleição das matrizes de destinação de políticas públicas é selecionada de acordo com o resultado imediato, ou seja, do retorno objetivo dos investimentos. Assim,

Apesar de a cidade nascer da própria necessidade de convivência e do desejo do homem em construir um local ideal para viver, a elite dominante sempre estabeleceu informalmente a ocupação e a organização do seu espaço, excluindo e relegando aos demais a segundo plano e para fora dos “muros” da cidade.¹⁸

Nesse sentido, a estruturação dos indivíduos nas cidades pode ser compreendida a partir da intenção e poder que se origina no mando das chamadas “elites”, enquanto mentoras originárias do processo de distribuição populacional dos terrenos urbanos, tendo sempre em vista a condição econômica como critério de inclusão ou exclusão dos sistemas satisfatórios de habitação digna.

Assim sendo, esse caminho encontrado de se optar, mesmo legalmente, por instrumentos alternativos que passam a refletir o problema urbano a partir de novas diretrizes estruturais combate, sobretudo, uma sistemática e universal tendência exclusivista, egocêntrica e, do ponto de vista filosófico, demasiadamente humanista. Ou seja, o *tiro pela*

¹⁷ LÉVINAS, E. **Ensaio sobre a alteridade**. 4ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 263s.

¹⁸ RECH, 2005, p. 131.

culatra do pensamento humanista é o de realocar o ser humano no mundo de forma a esquecer a própria humanidade que une a todos, colocando em seu lugar o individualismo que, sobretudo, não defende a humanidade, mas este ou aquele ser humano, de acordo com formas e condições específicas.

Assim sendo, o resultado indireto desse processo de precarização social, enquanto contribuição cultural da consciência dos indivíduos e, sobretudo, da estrutura pseudodemocrática do Estado, é a formação de agrupamentos urbanos desordenados que geram, do ponto de vista negativo, uma deformação infraestrutural, sonegando aos indivíduos as condições necessárias para o exercício da própria dignidade, enquanto relação “à própria condição de ser homem”¹⁹.

Por outro lado, ainda que não positivo, desenvolve-se um fomento objetivo de normatização do acesso à moradia, com vistas à reestruturação dos centros urbanos a partir de realocamentos, planejamentos urbanos estratégicos, loteamentos infraestruturados, etc., tendo sempre em vista que se trata de uma problemática muito mais ampla, em que os institutos jurídicos se insurgem como integrantes de uma política mais universal.

De maneira sintética, duas são as formas pelas quais se deverá entender o processo de exclusão e caos social. De um lado, a cultura individualista do sujeito contemporâneo, que toma para si a responsabilidade de viabilizar um habitat digno por conta própria, originando por meio de condutas ilícitas, do ponto de vista da previsão do Estado, um ambiente desordenado e que atenda, diretamente, contra as condições de um meio ambiente equilibrado. De outra banda, também a inefetividade do Estado em atender às demandas sociais, previstas enquanto direitos sociais na própria Constituição Federal, faz com que se consolide uma desestrutura habitacional, perceptível na crescente formatação das favelas, por exemplo.

2 A tentativa jurídica de salvar o desenvolvimento urbano

Parte do Direito, enquanto forma de regramento social, apregoa tentativas objetivas de se consolidar estruturas subsidiárias à formação de cidades limpas, organizadas, com infraestrutura condizente às demandas sociais. Assim, é o Direito fonte de mudanças, no sentido de realocar o posicionamento jurídico de acordo com aquilo que a sociedade almeja

¹⁹ LÉVINAS, 2009, p. 263.

com maior ânimo: o seu desenvolvimento sustentável. Assim sendo, tal escopo, incorporado à dinâmica do Estado enquanto instituição social, precisa, necessariamente, discutir duas matrizes fundamentais que permitem pensar um desenvolvimento urbano equitativo e justo: o problema habitacional e o meio ambiente.

Não se pode pensar num desenvolvimento justo e para todos sem que se leve em consideração o crescimento desordenado das cidades e o desrespeito ao meio ambiente. Nesse sentido, a ideia de justiça presente em Rawls muito bem poderia ser relacionada ao objetivo social de se edificar um planejamento estruturante, partindo-se do pressuposto de que um consenso genérico da sociedade deseja desenvolver um círculo comum de condições da vida digna, pelo qual os indivíduos se relacionam e desenvolvem a sua estrutura de dignidade.

Para essa compreensão, é imperioso que se analisem os institutos jurídicos já existentes que possuem como intenção um subsídio normativo na construção de uma espécie de homeostática social, em que leis ajudam a compor determinando equilíbrio de condições, ou seja, de moradia digna, ambiente limpo e seguro, etc.

2.1 A previsão legal do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado

No contexto do Estado democrático, a primeira aparição dessa democracia pode ser considerada meramente formal, enquanto previsibilidade contextual pela qual o estado se organiza. Após essa menção abstrata, o que determinará objetivamente a opção democrática são as medidas efetivas que localizam no bem-estar da sociedade o seu fundamental escopo. Rawls, a respeito da efetivação democrática, é bastante claro, como no fragmento abaixo:

Ao dizer que um povo tem um governo democrático constitucional razoavelmente justo (embora não necessariamente justo por completo) quero dizer que o governo está eficazmente sob seu controle político e eleitoral, que responde pelos seus interesses fundamentais e que os protege como especificado em uma constituição escrita ou não-escrita.²⁰

A asserção acima diz respeito, unicamente, a uma previsão formal da democracia, ao passo que consta figurada num complexo de normas superiores, das quais emana a justificação das demais, ditas infraconstitucionais. Dessa forma, a efetividade da justiça e da equidade, por exemplo, pode ter muito pouco a ver com essa menção genérica que faz determinada Constituição, adotando, efetivamente, medidas desconexas daquele pressuposto universal, deitando raízes em doutrinas totalitárias, anarquistas, ditatoriais, etc.

²⁰ RAWLS, John. **O Direito dos povos**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 31.

Nesse sentido, quando se fala em previsão legal do direito à moradia, ao meio ambiente equilibrado e saudável, a primeira aparição dessa normatividade se dá, então, na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Trata-se daquilo referido como previsibilidade formal, em que a menção às formas de se organizar a sociedade é mediação anterior à efetivação da própria democracia. Nesse contexto, o fato de constarem positivamente registradas no corpo de determinada Constituição é ponto de partida pelo qual a efetivação pode ser pensada.

A partir dessa previsão formal, compõe o elenco do artigo 6º da Constituição o direito à moradia digna, bem como, no artigo 225 do mesmo diploma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, o Capítulo II do Título VII da Constituição, que trata da Política Urbana, contribui significativamente do ponto de vista estrutural para se pensar o desenvolvimento urbano a partir de diretrizes organizacionais em todas as esferas públicas, seja na União como um todo, nos Estados e/ou nos Municípios.

Dessa menção constitucional nasce para o cidadão uma prestação objetiva para o Estado. Significa dizer que, se é direito do cidadão, é dever do estado que, por sua vez, atenderá os parâmetros da cidadania mediante a edição de políticas públicas de habitação e meio ambiente, no caso em tela.

Por óbvio, a formulação dessas medidas político-governamentais, ainda que se radique na previsão constitucional, não se resume a elas. Exemplo disso é a já citada lei n.º 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano. Não obstante aos dizeres constitucionais, as leis específicas tendem a contemplar a dinamicidade social mais aparente, o que a previsão constitucional, por conta de sua generalidade, não consegue abarcar.

Assim é que a lei 9.785/99 tendeu a atualizar previsões legais anteriores, no sentido de vincular mais diretamente a propriedade urbana ao conjunto social, contribuindo para a busca constitucional de habitação digna e meio ambiente equilibrado. Da mesma forma, a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal foi regulamentada pelo surgimento do Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano n.º 10.257/01.

Essas especificações normativas, que tendem a contemplar a dinamicidade e a urgência da justiça como vida digna para todos – equidade –, contém, por outro lado, nisso assemelhando-se às disposições constitucionais, uma menção de previsibilidade positiva, em que constam tentativas formais de desenvolver as cidades a partir de uma concepção de justiça. Porém, como já bem asseverado em Kelsen, “a justiça é, antes de tudo, uma característica possível, porém não necessária, de uma ordem social”, do que se pode deduzir a possibilidade de, ainda que vigentes inúmeras leis regulamentadoras do direito à moradia e ao

meio ambiente equilibrado, nenhuma delas isoladamente poder melhorar a condição de vida dos cidadãos.²¹

Essa característica de ser *o possível* gera para a sociedade desestruturada, desigual e injusta, por um lado, uma expectativa objetiva, em que a efetividade se torna o fim último que identifica nas normas jurídicas um componente da justiça. De outro lado, gera uma descrença indireta que legitima uma busca particular por justiça e condições de vida, originando um ambiente, do ponto de vista organizacional, cada vez mais desestruturado.

Porém, do fato de existirem leis genéricas ou regulamentadoras não se infere, necessariamente, uma filiação imediata dos planos gestores e organizacionais a estas medidas normativas. Ainda que exista uma legislação específica,

na maioria das vezes, não há um projeto de cidade contemplado no Plano Diretor Urbano e perseguido por todo o ordenamento jurídico local. O projeto existente, além de ignorar a realidade, desrespeita normas hermenêuticas de construção de um ordenamento jurídico eficaz. É apenas fiel às normas da cidade clássica, aos interesses das elites dominantes e à prática de exclusão social.²²

Essa *falta de vontade* de se efetivar as previsões legais, ainda que surtam em grande número, jamais será efetivada sem que se mude, de maneira significativa, o projeto estrutural da sociedade moderna, passando a compor o rol das medidas uma clara opção de justiça que refira diretamente a transformação do status social vigente, onde a reestruturação urbano-ambiental passe, necessariamente, por uma nova versão na distribuição da renda.

Da mesma forma, sendo sedimento de qualquer organização social, uma teoria da justiça “embora elegante e econômica, [...] deve ser rejeitada ou revisada se não é verdadeira”, da mesma forma que “leis e instituições”. Nesse sentido, não basta que represente a formatação teórica de uma possibilidade ideal de melhora da vida, mas deverá conter um pé na efetividade, enquanto transformação do edifício normativo em vida digna de verdade.²³

Assim sendo, o sentimento de injustiça cresce juntamente com uma descrença no Direito e na Política como formas de efetivar a dignidade e a cidadania, opções constitucionais do Estado de Direito. A consciência do *si mesmo* faz com que cada qual busque, de seu modo, a melhor forma de realizar a sua dignidade. No exemplo do direito à moradia, aumenta-se o número de habitações fantasmas que, grosso modo, não fazem parte da estrutura orgânica das cidades do ponto de vista estrutural, mas que, indiscutivelmente,

²¹ KELSEN, Hans. **O que é justiça?** Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 2.

²² RECH, 2005, p. 215.

²³ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Trad. Almiro Piseta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 3-4.

compõem a característica das atuais cidades brasileiras e mundiais: a de serem circundadas por favelas.

2.2 O direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado sob a panorâmica de um conceito de justiça

Ante o cenário visto, não somente o direito à moradia é sistematicamente sonogado dada a impropriedade governamental de planejamento e efetividade como a própria constituição ecológica dos ambientes passa a ser desrespeitada. Assim, é imediata a relação entre hipossuficiência habitacional e meio ambiente desequilibrado, haja vista as precárias condições, por exemplo, de saneamento básico em regiões invadidas ou ocupadas sem ordenamento. Destarte, essa impropriedade não explicita uma deficiência de normas de previsão legal, mas, sobretudo, de uma não-efetivação desses institutos normativos que tendem a reger a forma pela qual os indivíduos se dispõem no meio citadino.

Nesse contexto, o pensamento sobre o desenvolvimento urbano é uma estrutura complexa e relacional, que une de forma direta o problema da moradia digna e do meio ambiente conservado. Trata-se, assim, de um efeito proporcional que liga as formas objetivas que explicitam o problema habitacional à problemática socioambiental, como já Vieira denota, quando diz que a

questão ambiental [...] denota aqui o fenômeno associado aos desequilíbrios sistêmicos ocasionais pela persistência de padrões reducionistas de regulação da dimensão econômico-política da vida social e pela natureza exponencial das curvas globais de crescimento demográfico. Esses desequilíbrios respondem pelo agravamento tendencial do volume de impactos destrutivos gerados pela ação antrópica sobre o funcionamento dos sistemas ecossociais, numa escala mais e mais planetarizada e capaz, dessa forma, de comprometer as próprias precondições de sobrevivência da espécie.²⁴

Nesse sentido, não há como dissociar o problema habitacional da figura do desequilíbrio ambiental, justamente por fazerem parte de um contexto ecossistêmico amplo, formado por condutas ou omissões que se prestam a ambas as situações.

Nessa senda, a partir de uma concepção equitativa estabilizada, a resolução de um dos problemas implicará, necessariamente, sob pena de não ser resolvida, na resolução do outro. Essa tarefa, no entanto, não poderá ser pensada, por seu turno, sem se levar em consideração

²⁴VIEIRA, Paulo Freire. **Meio Ambiente., desenvolvimento e planejamento.** In: VIOLA, E.J.; LEIS, H.R.; SCHERER-WARREN, I.; GUIVANT, J.S.; VIEIRA, P.F. KRISCHKE, P.J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 50.

um desenvolvimento urbano que tenha em conta, além dos problemas imediatos de moradia e habitat natural, uma distribuição equitativa da riqueza, enquanto condição pela qual os indivíduos passam a compor um âmbito igual, no contexto das condições de vida digna.

Não se pode olvidar, assim, “la distribución de la riqueza en cuando afecta a las perspectivas vitales de quienes comienzan em los distintos grupos de renta”²⁵, ainda mais se se considerar a formação da exclusão social e da própria desestruturação da cidade, justamente, a partir de uma má formação na origem do organismo social como agrupamento de pessoas e bens.

A partir disso, aludir a existência de uma justiça para a compreensão do desenvolvimento urbano exige, do ponto de vista da aplicabilidade ou efetividade, uma menção objetiva de uma teoria que realmente possa incidir no contexto da exclusão social e da formatação estrutural das cidades.

No exemplo de Rawls, em que a compreensão da justiça como equidade deverá levar em consideração os conceitos de posição original, princípios de justiça e consenso sobreposto, a constituição de uma justiça equitativa só é possível à medida que reflita uma verdadeira decisão democrática da comunidade de pessoas.

Porém, para que se entenda a proposta do filósofo de Baltimore, imperioso é mencionar princípios por ele designados como requisitos para a organização de uma sociedade democrático-constitucional justa. Nesse sentido, a constituição de um contexto básico de condições, pelo qual é possível entender conceitos como equidade e justiça, passa pela compreensão de pressupostos objetivos, em que

Todas as pessoas têm o direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas e iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais; e, neste projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido. [Além disso] as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade.²⁶

Esse contato com a formulação democrática de Rawls, ainda que aparente um distanciamento objetivo das estruturas de democracia que formam a experiência de países latino-americanos como o Brasil, serve como ponto de partida referencial para o pensamento da política representativa de nosso regime democrático.

²⁵ RAWLS, 1999, p. 131.

²⁶ RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ªed. São Paulo: Ática, 2000, p. 47s.

Porém, pensar a igualdade no contexto da exclusão social brasileira precisa referir preliminarmente uma equidade de condições, processo sem o qual a igualdade material – no sentido de se desenvolver as cidades a partir do desenvolvimento do sujeito – não terá qualquer sentido. Essa opção descrita em Rawls de se obter um meio (contexto) de igualdade só terá sentido para a justiça da exclusão social se, antes disso, for oferecida igualdade de oportunidades ou condições, meio pelo qual o direito habitacional é efetivado, juntamente com a composição de um habitat natural ecologicamente equilibrado e seguro.

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 exime 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 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, sobretudo, 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 Rawls. Assim, o conceito que mais se evidencia na busca pela 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

BITTAR, Eduardo C.B. **O Direito na pós-modernidade**. 2ª Ed. Atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2009

HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. 2ª Ed. Trad. Norberto de Paula Lima. Adaptações e Notas, Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997

KALIL, R.M.L. **Direitos Humanos e Moradia em Passo Fundo**: uma experiência autogestionária. *In*: CARBONARI, P.C.; KUJAWA, H.A.; Org. **Direitos humanos desde Passo Fundo**: homenagem aos 20 anos da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Passo Fundo: CDHPF, 2004.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001

KRISCHKE, P.J. **Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica**. *In*: VIOLA, E.J.; LEIS, H.R.; SCHERER-WARREN, I.; GUIVANT, J.S.; VIEIRA, P.F. KRISCHKE, P.J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**: desafios para as Ciências Sociais. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001

LÉVINAS, E. **Ensaio sobre a alteridade**. 4ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2009

MÜLLER, F. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

MUNFORT apud RECH, A.U. **A exclusão social e o caos urbano**. Caxias do Sul: Ediucs, 2007

PROUDHON, P.-J. **O que é a Propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

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

_____. **O Direito dos povos**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001

_____. **Justicia como equidad**. Selección, traducción y presentación a cargo de M.A. Rodilha. Madrid: Tecnos, 1999

_____. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. 2ªed. São Paulo: ática, 2000

RECH, A.U. **A exclusão social e o caos urbano**. Caxias do Sul: Ediucs, 2007

SINGER, Peter. **Ética Prática**. Trad. Jeferson Luis Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2006

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Orçamento participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva. *In*: SOUSA SANTOS, Boaventura. Org. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

VIEIRA, Paulo Freire. **Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento.** *In:* VIOLA, E.J.; LEIS, H.R.; SCHERER-WARREN, I.; GUIVANT, J.S.; VIEIRA, P.F. KRISCHKE, P.J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001