

Sustentabilidade, democracia, participação e a valorização do espaço público

Elaborado em 04/2005
Sandro Ari Andrade de Miranda

Segundo Manoel Jorge e SILVA NETO, a exposição de motivos da Lei del Suelo da Espanha de 1956 destaca que: "*A atividade construtora se submete à intervenção administrativa (...) e nada mais justificado posto que (...) a vinculação dos edifícios à cidade é tão íntima que ao construí-los não se pode esquecer que se está construindo ao mesmo tempo a cidade*"^[01](grifamos). Argumento o mesmo autor, ainda, que "*neste ponto, não restam dúvidas que, de certa forma, o legislador espanhol decifrou o fundamento político e a razão ontológica do direito urbanístico e importância da atividade construtora na edificação da cidade*"^[02].

O Direito Urbanístico, mais do que o simples papel de ordenação racional do espaço urbano, atua de forma decisiva no processo de inclusão social e reafirmação da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado brasileiro previsto no artigo 1º, III da Magna Carta de 1988.

O debate urbanístico não pode ser realizado de forma dissociada da temática ambiental. Partindo de uma análise mais apurada, a gestão ambiental, mais complexa e abrangente, acaba incorporando a urbanística. Com o avanço da sociedade industrial, a humanidade passou por uma verdadeira mudança em seu habitat, saindo do isolamento da zona rural, para a ocupação desordenada do espaço urbano. Na realidade, a revolução industrial nada mais fez do que decretar a morte dos modelos baseados na exploração primitiva da mão-de-obra humana na produção agrícola. As máquinas passaram a tomar conta do campo, e a população semi-analfabeta que era explorada pelo sistema feudal, alienada dos meios de produção, passou a formar os quadros produtivos da indústria moderna. Marx falará no surgimento de uma oposição entre campo e cidade, onde o predomínio do poder econômico da burguesia industrial é inquestionável. Por óbvio não tenho a pretensão neste artigo de avançar na discussão conceitual sobre o pensamento marxista, nem traçar um relato histórico sobre o avanço da revolução industrial em todas as suas fases, mas para muitos deve ser curioso ver um trabalho que objetiva a discussão sobre o urbanismo e meio ambiente, inicie abordando aspectos econômicos, e não questões tradicionais como áreas verdes, loteamentos, resíduos sólidos, dentre outros. Na verdade, ao falarmos sobre as questões urbanísticas e ambientais, estaremos abordando, de forma associada, a temática social, o econômico, o político, o jurídico e outros assuntos complementares e atuais, como a violência, por exemplo.

Se por um lado não podemos ter como uma verdade absoluta o pensamento de Marx no século XIX (principalmente se considerarmos que os modelos de exploração da espécie humana foram aperfeiçoados pelo capitalismo contemporâneo), por outro, é inegável que muito do que Marx previa no século XIX, hoje é uma verdade inquestionável. As cidades atuais são produtos de um modelo de desenvolvimento econômico esgotado, pautado num individualismo consumista e na ganância pelo lucro fácil. Não é à toa que em plena época de escassez de recursos hídricos, as cidades venham sofrendo com a contaminação de suas águas superficiais e de seu lençol freático, além de punição constante de seus habitantes por constantes alagamentos, típicos de uma ausência de planejamento e do dissolvimento da sua sustentabilidade em interesses outros que não os da coletividade.

O ano de 2001 foi marcado pela tomada de uma consciência nacional sobre a necessidade de repensar o nosso modelo de desenvolvimento urbanístico^[03]. Não era mais possível conviver com a degradação sistemática das áreas de preservação permanente, que colocam em risco não apenas a segurança dos moradores do entorno e destes locais, mas de toda a coletividade, conviver com a poluição, com a diminuição dos espaços livres, e com o gradativo encarceramento da população pelo

avanço da violência urbana. A promulgação do Estatuto das Cidades, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, colocou em cheque a velha visão na qual o desenvolvimento ocorre quando as cidades ficam cheias de chaminés e de fumaça, quando o homem domina a natureza pela implantação de grandes loteamentos em encostas de morros, banhados, dunas, dentre outros, enfim, a idéia baseada em quanto mais concreto e mais asfalto, mais evoluída está a cidade. A palavra chave passou a ser sustentabilidade ^[04], a busca de um desenvolvimento equilibrado, que permita ao ecossistema urbano uma relação racional com os demais ecossistemas. Uma cidade sustentável, diz o Estatuto das cidades, é aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes, ao trabalho, ao lazer, ao ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Num modelo sustentável, não existe mais espaço para o conflito entre o campo e cidade relatado por Marx, ou domínio de um dos setores pelo outros, mas sim um modelo em que exista a complementação entre ambos.

Todavia, a construção de uma cidade sustentável, não é uma incumbência apenas do poder público. Se encararmos a busca da sustentabilidade apenas na criação de políticas públicas de preservação de praças e áreas verdes, ou simplesmente cobrar do governo medidas de controle da poluição e degradação ambiental, estaremos condenados ao fracasso. A construção de uma cidade sustentável é uma obrigação coletiva, ou como no citado trecho da exposição de motivos da Lei Del Suelo da Espanha, cada vez que construímos um prédio, devemos ter consciência de que também estamos construindo a cidade. O futuro sustentável somente pode ser alcançado a partir da tomada de consciência pela população em geral, da importância que cada um possui na solução dos problemas do seu universo. Cada vez que jogamos um pedaço de papel na rua, não separamos, nem acondicionamos adequadamente nossos resíduos, devemos ter claro que esta atitude irresponsável implicará na falta de potabilidade das águas, nas cheias da cidade, sem contar na falta de recursos para investimentos pela administração em ruas, calçadas, serviços de saúde, educação, dentre outros problemas enfrentados pelas cidades.

Mas este papel protagonista da cidadania em geral, não está hoje mais limitado apenas ao seu âmbito íntimo e pessoal, cabe ao poder público criar mecanismos que efetivem a participação popular na tomada de decisões. Os artigos 43 a 45 do Estatuto das Cidades, prevêem diversos instrumentos de participação direta da população na gestão pública, que devem ser efetivados pelos administradores, dentre os quais destacam-se órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências de assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Segundo o jurista paulista Toshio MUKAI, o Estatuto das Cidades vai ainda mais longe, na medida em que prevê "*a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória** para sua aprovação pela Câmara Municipal*" ^[05]. Contudo, o próprio Orçamento Participativo, meritório instrumento de participação popular, perde seu papel estratégico quando se limita à simples definição sobre obras que a administração deve realizar ^[06]. O seu leque deve ser muito mais amplo, o Orçamento Participativo e todos os outros mecanismos de participação popular devem ser vistos como instrumentos de construção da cidadania, propiciando à população um espaço para definição das políticas públicas, e não apenas das obras públicas. Tais mecanismos devem servir como meios de forçar o rompimento com os tradicionais laços do populismo ^[07] paternalista que sempre marcaram a administração pública brasileira.

Paulo BONAVIDES, sempre atualizado em seu pensamento, afirma que a superioridade do modelo participativo consiste na sua força de *repolitizar* o princípio da legitimidade, que sistematicamente

tem perdido o seu caráter de politicidade, em face do fenômeno da globalização da sociedade burguesa, e por conseqüência, também vemos a perda significativa de legitimidade pelo princípio da legalidade.

Esta perda de legitimidade, nada mais é do que, também, uma perda de legitimidade dos poderes executivo e legislativo, componentes essenciais da democracia representativa, que se afastam cada vez mais do conjunto da sociedade, característica esta peculiar ao movimento globalizante. Desta forma, "*repolitizar a legitimidade equivale a restaurá-la, ou seja desmembrá-la dessa legalidade onde ela na essência não existe, porque o povo perdeu a crença e a confiança na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, cada vez mais em desarmonia com a sua vontade, suas aspirações, seus interesses existenciais*"^[08]. A democracia participativa, ainda segundo o professor cearense, deveria ser estendida não só aos municípios, mas também aos mais altos poderes da República.

Outro aspecto importante para a construção de uma cidade sustentável é a inclusão social. Não existe sustentabilidade onde grande parte da população encontra-se marginalizada. Marginalização não significa como prega a grande mídia, a prática de atos de delinqüência, mas a condição de se estar à margem da sociedade, sem condições de acesso a alguns (ou à totalidade de) direitos fundamentais. Na atual conjuntura brasileira estão à margem da sociedade, não apenas os moradores das periferias, os desempregados, os famintos, os que não possuem acesso aos serviços públicos de saúde e educação, mas também todos aqueles que se encontram encarcerados entre quatro paredes, pela perda cada vez maior de valor que tem sofrido o espaço público, notadamente pela degradação e diminuição dos espaços comunitários e de lazer, e pelo crescimento da violência urbana.

Ao falarmos sobre exclusão e violência, acabamos tocando num ponto polêmico, onde prolifera a desinformação e o preconceito. Mas é impossível pensar numa sociedade sustentável quando a prática de atos de violência, tanto física quanto simbólica, se transforma num meio de vida, ainda mais quando esta é reforçada pela ação, também violenta, dos serviços públicos responsáveis pela segurança da população e, principalmente, pela gradativa privatização destes serviços de segurança. Alguns países como os Estados Unidos (e por que não dizer, o Brasil), conduzidos de forma equivocada por um discurso conservador de intolerância e segurança a qualquer preço, sofrem hoje com a superpopulação de presídios, via de regra a resposta mais rápida aos apelos da mídia^[09], e das empresas construtoras de presídios.

A exclusão social é um dos grandes problemas ambientais das cidades. Nenhuma sociedade supera os problemas ambientais sem combater a exclusão social, e nenhuma prática inclusiva terá um resultado efetivo encarcerando a população em blocos de concreto. A necessidade de recuperação dos espaços públicos de uso comunitário, principalmente das áreas verdes ganha, aí, notável importância. Para José Afonso da SILVA, a cidade industrial moderna, com seu cortejo de problemas, colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins como elemento urbanístico, não mais destinados apenas à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores. Daí a preocupação da Organização Mundial de Saúde em fixar índices mínimos de áreas verdes por habitantes que preservem a qualidade de vida das cidades. Atualmente a OMS recomenda uma proporção mínima de 12 m² de área verde por habitante, ou 25% da área urbana dos municípios, para a garantia de uma vida saudável nos meios urbanos.

Por óbvio, esta não é a situação encontrada na maior parte dos Municípios Brasileiros, onde as áreas verdes e demais espaços públicos de lazer concorrem com a garantia de outros direitos fundamentais, tais como o acesso à saúde e à educação. É comum, no universo brasileiro, vermos as cidades

vitimadas pela indústria da desafetação, procedimento, de certa forma, ilícito, que contribuí para a degradação paulatina das áreas livres, para que, principalmente na periferia, sejam substituídas por postos de saúde e escolas, equipamentos urbanos essenciais, que também são vítimas da falta de planejamento e da ocupação urbana desregrada.

Como bem destaca José Afonso da SILVA, *lazer e recreação* são funções urbanísticas, daí por que o ambiente urbano há de reservar áreas adequadas ao seu exercício e desenvolvimento e ambos devem ser garantidos à população, como direitos fundamentais que são. *"As áreas verdes cumprem um papel importante como instrumento de equilíbrio do ambiente urbano e como local de lazer. Nisto encontramos nelas um elemento de equilíbrio psicológico, de reconstituição da tranqüilidade, de recomposição do temperamento. Além disso, elas, quando bem distribuídas no traçado urbano, oferecem colorido e plasticidade ao meio ambiente urbano. A arborização das vias públicas, além da atenuação de ruídos, da fixação e retenção do pó, da reoxigenação do ar (como as áreas verdes), de oferecer frescura e projetar sombras, embeleza-as. Logo, uma cidade sustentável deve valorizar as suas áreas verdes, como instrumentos efetivos de qualificação do espaço urbano"* ^[10].

Sendo assim, se historicamente a sociedade brasileira tem sido castigada pelo desrespeito aos mais mezinhos direitos fundamentais, como o direito à saúde, ao saneamento básico, à moradia, à educação, não existe justificativas para a redução das áreas livres, essenciais para a garantia ao lazer e ao descanso, bem como opção fundamental para melhoria da atmosfera urbana. Não é desrespeitando determinados direitos, como ao meio ambiente saudável, e ao lazer, que iremos resolver os problemas sociais das cidades, bem pelo contrário. A cada área verde, ou praça de esportes, cuja destinação é alterada, maior o número de doenças geradas pelo *stress* urbano, maior a poluição visual, maior a temperatura da cidade, sem contar os problemas respiratórios gerados pela poluição, maior a violência, em suma, maior a perda de qualidade de vida.

As praças, conforme salienta o Código Civil, são bens de uso comum, insuscetíveis, portanto, de apropriação. O simples ato de desafetação de uma praça, mesmo que por lei, como bem salienta Toshio MUKAI, pode ser considerado como uma lesão ao patrimônio público e da comunidade. Ora, *"se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de usos comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominicais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes, etc. de um Município e, portanto, de seu território público todo, com a conseqüente alienação (possível) do mesmo, o que, evidentemente, seria contra a lógica jurídica, sendo mesmo disparate que ninguém, em sã consciência, poderia admitir"* ^[11].

Mas não é somente a recuperação das áreas verdes e de uso comunitário que deve nortear a ação da administração das cidades para alcançar a sustentabilidade. A administração pública deve rever as próprias políticas de inclusão social. Assim como a distribuição de cestas básicas não resolve o problema da fome, assim como uma política de coleta seletiva dissociada da redução na geração de resíduos, não acaba com o problema do lixo urbano, a simples distribuição de títulos de propriedade não resolve os problemas de habitação popular e de regularização de loteamentos. Não é regularizando o irregularizável, mantendo as condições sub-humanas de habitação, que estaremos solucionando os problemas fundiários da cidade. A tutela responsável de direitos fundamentais implica em cobrar-se do poder público, a oferta de condições dignas para a moradia para os municípios, bem como a defesa dos espaços destinados ao lazer e ao descanso público. Regularizar um imóvel importa em fornecer um sistema de saneamento básico, com direito a água tratada, esgoto, luz elétrica, bem como áreas de lazer e descanso, em locais próximos ao trabalho, onde não exista o risco das pessoas verem as suas casa invadidas por cheias. Este é o motivo pelo qual todas as experiências de regularização fundiária que atacaram os problema de forma isolada fracassaram. Os

problemas da moradia urbana não se resolvem em casos individualizados, e sim pela existência de organização coletiva da sociedade e pelo respeito aos mais elementares direitos do cidadão.

O desafio da sustentabilidade, paradigma consagrado pela Conferência Eco 92, no Rio de Janeiro, parte integrante da Agenda 21, e imperativo categórico fixado aos Municípios Brasileiros pela Estatuto das Cidades, impõe à cidadania a necessidade de romper a visão "isolacionista" e "praticista" construída pela orgia do neoliberalismo global. Os diagnósticos elaborados a partir da Conferência Eco 92, no Rio de Janeiro, colocaram no centro do debate político mundial o desafio de não só preservar os recursos naturais, mas a recuperação do planeta da degradação que sistematicamente tem sido submetido, elementos que nortearam a Declaração do Rio. Todavia, como já foi dito anteriormente, estas proposições não podem ficar restringidas a um discurso meramente voltado para a preservação dos recursos naturais, para uma garantia futura de acumulação capitalista. A garantia função social das cidades e o direito a cidades sustentáveis, elementos centrais para a efetivação da Agenda 21, começam pela recuperação de uma idéia profundamente difundida na Antigüidade Clássica, em Roma e na Grécia, ou seja, a valorização e a ampliação dos espaços destinados ao uso comum e descanso do povo, bem como o aprofundamento participativo da Democracia. Temos como vantagem em relação aos nossos antepassados, o fato da moderna sociedade, ao custo de muitas lutas, ter expandindo os direitos políticos às mulheres e à classe trabalhadora, extinguindo a escravidão. Defender o ambiente é defender a vida em todas as suas dimensões, ou como afirma o jurista paulista Edis MILARÉ,

"O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito á vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver" ^[12]

- [Sandro Ari Andrade de Miranda](#)

advogado em Blumenau (SC), especialista em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, sócio fundador da Associação Hoc Tempore

BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo. "A Democracia Participativa como Alternativa Constitucional ao Presidencialismo e ao Parlamentarismo". Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, n.º 3, 2003, pág. 477-493;

FAORO, Raymundo, "Os donos do poder", 5ª edição, Porto Alegre, Globo, 1979;

LUTTWAK, Edward, "O Capitalismo Turbinado e Suas Conseqüências", Novos Estudos/CEBRAP, São Paulo, (45):58-64, jul.1996, tradução: Otacílio Nunes;

MACHADO, Paulo Afonso Leme, "Direito Ambiental Brasileiro", São Paulo, Malheiros, 2.001;

MUKAI, Toshio, "O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10.07.2001)", RDA 255, Rio de Janeiro, jul./set. 2001, pág. 343-348;

SILVA NETO, Manoel Jorge e; "Princípios de Processo Civil Aplicáveis ao Procedimento de Outorga de Licença Urbanística", Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, a. 6, n.º 23, abr./jun., 1998;

SILVA, José Afonso da, "Direito Urbanístico Brasileiro", Malheiros, São Paulo, 2000;

VILLASANTE, Tomás R., "*Estado, Sociedade e Programações Alternativas*", Revista Brasileira de Educação, Anped, (10) jan./abr., 1999, pág. 98 e 100; e e; "Princípios de Processo Civil Aplicáveis ao Procedimento de Outorga de Licença Urbanística", Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, a. 6, n.º 23, abr./jun., 1998, pág. 244;