

DOI: 10.18468/planetaamazonia.2017n9.p187-199

Artigo

Serviços públicos e o desenvolvimento urbano sustentável

Public services and sustainable urban development

Mozart Victor Ramos Silveira¹¹ E-mail: mozart.silveira@yahoo.com.br

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo a análise da noção de desenvolvimento sustentável, relacionado com os serviços públicos e a sua aplicabilidade nas cidades. Para tal fim, discorrerá sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, no seu viés urbano, adotando-se concepções de autonomia, no contexto da sociedade do risco, enfrentando questões sociais e a sua aplicabilidade em políticas públicas.

Palavras-chave: Serviços Públicos. Desenvolvimento Sustentável. Desenvolvimento urbano sustentável. Políticas Públicas.

ABSTRACT: This study aims to analyze the notion of sustainable development, related to public services and their applicability in cities. To that end, it will discuss the concept of sustainable development in its urban bias, adopting concepts of autonomy, in the context of the society of risk, facing social issues and their applicability in public policies.

Keywords: Public Services. Sustainable development. Sustainable urban development. Public policy.

SUMÁRIO: Introdução – 1 O Desenvolvimento Local Sustentável e a autonomia – 2 Da Degradação Ambiental aos Problemas Urbanos Sócio Espaciais – 3 O Serviço Público e Desenvolvimento Sustentável - 4 Políticas Públicas para Implementação de Cidades Sustentáveis - Considerações Finais - Referências

INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo tem realizado uma diversidade de debates e reflexões, mas um tema tem destaque na cena política e técnico-científica internacional: a noção de desenvolvimento. O entendimento do tema tem passado por constantes reformulações, mas existem caminhos constantes no desenvolvimento da temática, ainda imprecisos.

Nesse sentido, todos os esforços têm incorporado de alguma forma os postulados da sustentabilidade, procurando assegurar a permanência e a melhoria dos avanços da qualidade de vida, na organização econômica e na preservação do meio ambiente (BUARQUE, 2006).

Conforme Buarque (2006), o primeiro grande impacto nas consciências acerca da relação ambiental imerge na transição dos anos de 1960 para os anos de 1970, com a combinação dos resultados da crise do petróleo e da publicação do Primeiro Relatório do Clube de Roma – Os Limites do Crescimento, em 1969.

Por força desses dois eventos, em 1972 foi realizada a conferência de Estocolmo que

foi um relevante encontro na discussão acerca da questão dos estilos de desenvolvimento que os países desenvolvidos seguiriam dali em diante. Todavia, a expressão desenvolvimento sustentável só se popularizou após a publicação do Relatório *Brundtland*, o documento intitulado “*Our Common Future*” (Nosso Futuro Comum), publicado em 1987 (SOUZA, 2010a). Conforme tal documento, o desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46).

Essa formulação trata-se de uma resposta aos problemas e desigualdades sociais visíveis no planeta que, sacrificando uma parcela significativa da população que não tem suas necessidades mais básicas satisfeitas (cerca de um terço da população global que se encontra abaixo da linha de pobreza). Além de uma tentativa de reduzir a degradação ambiental gerada pelo estilo de vida das sociedades que pode acabar por limitar as oportunidades de desenvolvimento das gerações futuras.

Apesar de ser uma definição vaga, dá para se ter algumas noções do que se pretende com o desenvolvimento sustentável. Mas ainda é preciso realizar ponderações acerca do que se entende por desenvolvimento sustentável, para que se possa avançar na discussão. Para definir o que é sustentabilidade para fins do presente artigo, é necessário distinguir o conceito de outro muito utilizado: *biodiversidade*. Tal diferenciação se faz necessária pois é comum em diversos ambientes, inclusive o científico, a confusão entre sustentabilidade e biodiversidade.

Desse modo, o conceito de biodiversidade é um dos grandes sucessos do movimento ecológico na sua tentativa de buscar apoio popular à sua causa ambiental (McGRATH, 1997). Isso se deve à capacidade da definição de captar a importância do bem-estar do planeta, dos seres humanos e das espécies individuais que compõem a vida na terra. Wilson (1994, p. 389) define biodiversidade como:

A variedade de organismos considerada em todos os níveis de variações genéticas da mesma espécie aos grupos de gênero, famílias, e níveis taxonômicos ainda mais altos; Inclui a variedade de ecossistemas, que compõem tanto as comunidades de organismos num habitat particular como as condições físicas em que vivem.

O conceito leva a duas possibilidades de interpretação da biodiversidade. Em uma análise restrita, o fator principal é a variabilidade taxonômica; contudo, em uma análise mais ampla, chega-se aos mais elevados níveis das organizações biológicas, incluindo os ecossistemas e os *habitats* e condições físicas. Na presente pesquisa será considerada a análise restrita, pois a ampla é de difícil apreciação dado o seu alcance deveras elevado, impossibilitando a utilização de critérios relevantes para nortear políticas ambientais.

Por sua vez, a noção de desenvolvimento sustentável tem como objetivo o uso da terra e da água para sustentar a produção indefinidamente sem deterioração ambiental, e idealmente sem perda de biodiversidade nativa (WILSON, 1994). Essa definição claramente favorece à manutenção da produtividade e funcionamento do sistema, colocando em um segundo

plano a preservação da biodiversidade (McGRATH, 1997).

O manejo de recursos ambientais envolve a manipulação do ecossistema para favorecer espécies que se deseja ou, para preparar o ambiente para a intervenção humana, com o objetivo de aumentar a produtividade do ecossistema, respeitando-se as espécies desejadas, o que frequentemente ocorre à custa de outras espécies. Percebe-se, então que a manutenção da biodiversidade e o funcionamento do ecossistema são objetivos diferentes e potencialmente conflitantes (McGRATH, 1997).

Como as políticas públicas que tratam do tema têm claramente o objetivo do desenvolvimento sustentável, e não da preservação da biodiversidade, deve-se propor estratégias que deem prioridade a políticas desenhadas para assegurar a integridade dos sistemas ecológicos visando à produtividade dos recursos naturais que sustentam a população humana, sendo a conservação da biodiversidade *per se* uma preocupação secundária, mas, ainda assim, com relevante importância (McGRATH, 1997).

O presente artigo entenderá como desenvolvimento sustentável a noção de Wilson (1994), que busca a produtividade dos bens naturais, preservando-os para as gerações futuras e com o mínimo de perda de biodiversidade.

1 O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E A AUTONOMIA

Nos últimos anos do século XX e nos primórdios do século XXI, o planeta tem testemunhado grandes modificações. O mundo tem se unificado em virtude das novas condições técnicas, alicerces de uma nova ação humana mundializada (SANTOS, 2011). Paradoxalmente, nunca se teve de maneira tão acentuada a preocupação com o chamado desenvolvimento local (BUARQUE, 2006). Mas, para que se possa orientar qualquer metodologia buscando o desenvolvimento local, é necessário antes defini-lo, ainda não exista um consenso pelos estudiosos sobre essa definição. Entretanto, Buarque (2006, p. 25), afirma que

O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve explorar as *potencialidades* locais e contribuir para *eleva as oportunidades sociais* e a *viabilidade e competitividade* da economia local; ao mesmo tempo, deve *assegurar a conservação dos recursos locais*, que são a base mesma das suas potencialidades e condições para a qualidade de vida da população local.

Apesar de ser uma definição clássica, não se entende como a mais correta, uma vez que acaba por não elencar alguns importantes elementos como a capacidade efetiva de participação da sociedade. Entretanto, outra acepção de desenvolvimento local que vem ganhando destaque é a da Organização das Nações Unidas (ONU), que tenta recuperar a carga semântica do termo, com o seu Índice de Desenvolvimento Humano, que é a satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida (OLIVEIRA, 2001).

Conforme Oliveira (2001), o desenvolvimento local não pode corresponder ao termo

da ONU porque lhe faltam algumas dimensões decisivas além de ser muito generalizante, acabando por reduzir a sua abrangência. Desse modo, entende-se o desenvolvimento local como uma noção polissêmica, ou seja, que necessariamente comporte tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania. Qualquer tentativa de transformá-lo em modelos pragmáticos está fadada ao fracasso. Pode-se classificar o que seria desenvolvimento, mas não o reduzir a uma ou algumas de suas dimensões (OLIVEIRA, 2001).

Nesse sentido, a primeira noção substantiva do desenvolvimento local faz referência à capacidade efetiva de participação da cidadania no que se denomina de governo local, aparecendo em um resgate à *ágora* da Grécia clássica, posto que a forma de democracia representativa seja insuficiente para aproximar a abissal distância entre governantes e governados.

De fato, na atual sociedade em que é vigente o binômio capitalismo em conjunto com a democracia representativa, apontado por Castoriadis (1983), a real democracia acaba tendo sua amplitude em muito limitada. As ideias político-filosóficas do filósofo grego tendem para uma *refundação* da democracia, no que ele chama de projeto de autonomia, buscando na herança da *pólis* grega¹, além da experiência dos conselhos operários e o debate em torno da autogestão da produção dos trabalhadores. Desvinculando-se do marxismo (e sua veia autoritária) sem recair, contudo, na proposta anarquista (SOUZA, 2010a).

A ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: a autonomia coletiva engloba garantias político-institucionais (inclusive o acesso às informações e participação nos processos decisórios), bem como, uma possibilidade efetiva de autonomia individual, ou seja, a capacidade de indivíduos realizarem suas escolhas com liberdade, responsabilidade e conhecimento de causa.

A proposta de Castoriadis (1983) não visa a uma sociedade perfeita tal qual a comunista, busca uma sociedade em que não existe um rompimento na separação entre dirigentes e dirigidos, dando-se maior oportunidades de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e com o apoio de cidadãos participantes, conscientes e responsáveis. A presente análise volta-se para a autonomia, pois, por meio dela, pode-se obter um conceito muito caro aos juristas, o de justiça, que nas palavras de Castoriadis significa

[...] uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de auto-instituição explícita. (CASTORIADIS, 1983, p. 33).

Ainda que não seja possível se chegar ao ideal de autonomia no binômio capitalismo e democracia representativa, pois a separação entre os grupos de quem governa e de quem é governado é vantajosa para grupos políticos e grupos econômicos que formam uma verdadeira oligarquia contrária aos objetivos do cidadão comum, existem exemplos de experiências

¹ Contudo, o resgate deve ser feito de maneira crítica, uma vez que se sabe que a democracia grega era baseada em regimes baseados na escravidão (CASTORIADIS, 1983).

políticas que se aproximam da participação, como no caso da Itália Pós-Segunda Guerra e o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OLIVEIRA, 2001).

Apesar das experiências acima terem conseguido avanços no sentido da autonomia, ainda estão presas aos limites do binômio capitalismo. Mesmo assim, tais contribuições não devem ser ignoradas, mas devem ser sempre questionadas e modificadas para sua otimização. Adorno (1973) defende que se deve adotar um princípio de constante negação, recusando-se qualquer conquista como sendo uma garantia máxima e imutável; o princípio deve ser de negatividade completa, ou seja, mesmo as experiências tendem à autonomia devem constantemente se ver em *fronts* em constantes renovações.

Especificamente em relação ao desenvolvimento sustentável, conforme tratado alhures, os questionamentos do modo de vida dos países apenas se deram após as crises energéticas. Ora, a crise de energia não tem sentido como crise, a não ser em relação ao modelo da sociedade. É a sociedade baseada em modelos fordistas que tem necessidade constante de crescimento baseado nos combustíveis fósseis (ALTVATER, 1993). Em outras palavras, a crise de energia é a crise desse modelo de sociedade, e o movimento ecológico é um movimento que tende para a autonomia, pois questionou os esquemas, as necessidades, o modo de vida da sociedade (CASTORIADIS; COHN-BENDIT, 1993).

Assim, o movimento ecológico é um dos movimentos que tendem à autonomia, pois, primeiramente, trata-se da autonomia em relação a um sistema técnico-produtivo, pretensamente inevitável ou ótimo (CASTORIADIS; COHN-BENDIT, 1993), mas o movimento ecológico também trespassa a questão do sistema técnico-produtivo, comprometendo questões políticas e sociais.

2 DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL AOS PROBLEMAS URBANOS SÓCIO ESPACIAIS

É inegável a importância ambiental das cidades na atual estrutura do desenvolvimento no universo do século XXI. Independentemente de quais sejam os problemas urbanos de hoje, é preciso reconhecer que o maior crescimento urbano ainda está por vir. Aproximadamente metade dos sete bilhões de habitantes da Terra vive em áreas urbanas, essa proporção chegará a 60% antes de 2030 (MARTINE, 2007). Ou seja, todo o crescimento da história da população humana está prestes a ser duplicado em pouco mais de uma geração.

Comparativamente, a população rural deve decrescer significativamente neste mesmo período (MARTINE, 2007), ou seja, o nível agregado do total do crescimento populacional se dará nas cidades. Apesar dos ambientalistas tradicionais terem olhado as cidades com certa aversão, o fato da população estar mais dispersa seria muito mais danoso ao meio ambiente. Portanto, a visão antiurbana é totalmente injustificável e, conforme a visão de sustentabilidade proposta no presente artigo, a concentração urbana e suas vantagens de escala representam uma maneira mais sustentável do uso do solo.

Ora, o fato da urbanização ser inevitável somado à perspectiva de que ela pode ser mais benéfica ao ambiente é cada vez mais evidente. Esse fato é perceptível na declaração do presidente da *Worldwatch*, em 2007 *State of the World*, importante instituição internacional

que tem como meta buscar a sustentabilidade:

É particularmente irônico observar que a batalha para salvar os ecossistemas saudáveis que ainda restam no mundo será vencida ou perdida, não nas florestas tropicais e recifes de corais que estão ameaçados, mas nas ruas das paisagens não-naturais do nosso planeta (FLAVIN, 2007, p. xxiv).

Na verdade, a maior parte dos problemas ambientais urbanos está ligado mais a outros fatores, como: os padrões de desenvolvimento, a falta de desenvolvimento, localização geográfica, os padrões de uso da terra; do que à urbanização *per se*. A posição das classes se associa aos padrões e níveis de consumo, não apenas em seus ganhos, mas também, no consumo de energia e geração de lixo e resíduos, que dependem diretamente da classe social em questão.

Além disso, será muito diferenciada a capacidade dos indivíduos, uma vez gerado o impacto negativo, colocarem-se a salvo dos efeitos deletérios daí decorrentes. Os que mais ganham com as atividades nocivas ao meio ambiente são, também, os que menos sofrem, de um modo direto e a curto prazo, os prejuízos ambientais quanto à atividade em questão (SOUZA, 2010b).

Nos marcos de uma sociedade extremamente desigual como a brasileira, é necessário considerar a posição que os diferentes grupos ocupam na esfera da produção e sua relação direta com sua vulnerabilidade aos danos ambientais; esse é o contexto da sociedade do risco (BECK, 1998). Quando o movimento ecológico questiona os riscos da produção, está de acordo com o proposto por Beck (1998), que percebe que as situações de classe são claras em relação aos riscos ambientais, pois os mais pobres são diariamente os mais expostos aos riscos de acidentes químicos e de poluição ambiental.

A degradação ambiental está associada à produção de riqueza, mas não apenas a isso, está também intimamente associada à produção de pobreza. Pesquisas acerca do desenvolvimento sustentável têm chamado atenção para a causa e efeito entre pobreza e degradação ambiental, frisando a questão do “círculo vicioso da pobreza que leva à deterioração do meio ambiente, que por sua vez leva a um problema ainda maior” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 33).

É preciso enfatizar as causas sociais dos impactos ecológicos exercidos pelos pobres urbanos, e para isso, deve-se examinar os fatores que conduzem à segregação socioespacial que acabam por conduzir a problemas ambientais como acúmulo de dejetos sólidos em rios que cortam as cidades e o surgimento da chamada cidade informal, ou favela (DIAS, 2012). Nada obstante, conforme o contexto da sociedade do risco, esses cidadãos que sofrem a segregação socioespacial serão justamente os que mais terão prejuízos e estarão mais expostos, ao menos a curto e médio prazos, ao perigo induzido relacionados ao ambiente afetado.

Então, é necessário expandir a compreensão do que são problemas ambientais. Considerando-se que o meio ambiente engloba, também, o ambiente socialmente construído, problemas relacionados à falta de saneamento básico em espaços urbanos segregados e pobres. Esses são problemas urbanos primários, ao mesmo tempo em que são, também, pro-

blemas ambientais.

Os problemas ambientais são aqueles que conseguem afetar negativamente a qualidade dos sujeitos no contexto de sua interação com o espaço, independente se é o espaço natural (estrado natural originário, fatores geoecológicos) ou espaço social (SOUZA, 2010a).

3 O SERVIÇO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No atual modo de produção da sociedade contemporânea, o direito administrativo tem ocupado um espaço cada vez mais importante na relação ambiental, e, conforme Carvalho (2009), os ramos do direito são simplesmente mecanismos mais didáticos, uma vez que não existem limites claros de onde se separa o direito administrativo do direito ambiental ou qualquer outro ramo, considerando especialmente, o marco constitucional inaugurado em 1988 que expressamente elencou como uma das preocupações a proteção ao meio ambiente incumbida ao poder público, e não a determinada esfera do poder, conforme se observa no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Pela clareza do texto constitucional, percebe-se que o chamado direito administrativo é cada vez mais compelido a reconhecer áreas que estariam aparentemente desvinculadas da noção tradicional de serviço público (OLIVEIRA, 2009). A teoria clássica do serviço público tem suas origens na França, com a chamada Escola de Serviço Público, liderada por Duguit e Jéze, nesse sentido, era considerado serviço público toda atividade do Estado desenvolvida para atingir seus fins (CUNHA JÚNIOR, 2012).

Contudo, tal noção se apresentou demasiadamente ampla, sendo Meirelles o responsável por apresentar no Brasil um conceito mais adequado de serviço público, que seria: “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas de controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 1990, p. 290).

Apesar da contribuição de Meirelles, o conceito apresentado ainda se apresenta muito irrestrito, uma vez que a atividade administrativa não se resume simplesmente ao serviço público, pois compreende outras dimensões como o fomento, o exercício do poder de polícia administrativa e a intervenção no domínio econômico (CUNHA JÚNIOR, 2012). Um conceito mais restrito e mais útil para os fins desta pesquisa é:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em fa-

vor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2009, p. 665).

Dos conceitos, pode-se destacar alguns pontos: a atividade supõe a existência de poderes soberanos, com titularidade do poder pertencente ao Estado, é voltada ao público, apresenta interesse social e é prestada sob regime de direito público (OLIVEIRA, 2009).

Ora, o elemento formal presente no serviço público é a sua natureza jurídica, ou seja, uma atividade estatal que é considerada serviço público submeter-se-á ao conjunto de normas do direito público, chamado por Oliveira (2009) de feixe de normas (princípios e regras) e com a finalidade de resguardar princípios fundamentais eleitos por uma dada coletividade. Hodiernamente a noção de Estado e suas ações como fator de influência na sociedade são pacíficas, em muitos casos direcionando o aprimoramento da vida comum como requisito de legitimidade e de legitimação (MASSA-ARZABE, 2006).

A relação entre o direito e a política é umbilical. E a associação entre a teoria da política pública e a teoria do serviço público deve ser feita desde a fase inicial de qualquer política pública. Assim, nos primórdios do século XX, a noção dada por Duguit ao serviço público pode ser plasmada para a de política pública, principalmente quanto ao seu aspecto de indispensabilidade para a realização e desenvolvimento da paz social (MASSA-ARZABE, 2006). Conforme Duguit,

A noção de serviço público parece que pode ser formulada desse modo: é toda atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e fiscalizado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e de tal natureza que não pode ser assegurado completamente senão pela intervenção da força do governante (DUGUIT, 1975, p. 37).

A noção do teórico francês se aproxima muito da definição proposta por Mello (2009), dando ênfase à atividade fruída indiretamente e também diretamente pelo administrado. Contudo, o estudo e as formulações acerca de políticas públicas somente se iniciaram com o estudo de Harold D. Lasswell (1992), com a orientação para as políticas, publicado, em 1951. O período histórico é relevante, pois se tratava de entender qual seria o objetivo as políticas públicas em um mundo que havia acabado de emergir do caos da Segunda Guerra Mundial, e havia se consolidado um bloco socialista antagônico ao modelo liberal capitalista norte americano. Estes blocos, por sua vez, estavam em pleno choque do conflito que inaugurou a Guerra Fria: a guerra da Coreia, em 1950.

O problema não é desimportante, uma vez que havia de fato uma superpotência global que desafiava o capitalismo democrático dos Estados Unidos, e esse desafio incluía a administração pública, pois a potência soviética era moldada em um modelo estatal centralizado que possuía o controle dos meios de produção e distribuía os bens à população (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Nesse contexto, era imperioso se obter a resposta para a seguinte pergunta: qual o melhor e mais eficiente regime de governo? Para os analistas do governo americano era ne-

cessário demonstrar a superioridade de suas políticas públicas pautadas no desenvolvimento científico. Todavia, com o fim da Guerra Fria e a derrocada da luta ideológica que teve como marco a queda do Muro de Berlin, as políticas públicas focaram mais em um viés de dar racionalidade às ações governamentais (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Dessa forma, no Brasil em meados de 1960, identifica-se a necessidade de uma atividade estatal voltada à conformação da vida do país, conforme afirma Reale (1963, p. 224) ao defender que

[...] objetivando a realização de uma comunidade concreta, seria absurdo continuarmos a pregar uma concepção de Estado apático e anêmico, disposto a agir só quando provocado, ao sabor dos intermitentes apelos dos grupos particulares interessados; um Estado sem visão planificadora de conjunto, sem finalidades próprias e sem diretrizes claramente definidas, sem refletir a autoconsciência do destino nacional.

Conforme essa visão, o planejamento como atividade planificadora de racionalização do emprego e dos meios disponíveis e como método de intervenção econômica e social, além de sua função técnica constitui exemplo da atuação político-jurídica do Estado.

Antes de se avançar nas definições e concepções do planejamento urbano voltado ao desenvolvimento sustentável, deve-se refutar totalmente qualquer ideia de que o planejamento pode ser uma ferramenta estritamente técnica sem viés político. Segundo (MATUS, 1989) inexistente planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão de mundo, concepção de Estado, de organização social dentre outros.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

A política de desenvolvimento urbano encontra fundamentos legais na ordem constitucional do Brasil, conforme se observa no Título VII, espaço em que o texto constitucional traz capítulo sobre a política de desenvolvimento urbano, como se vê a seguir.

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988).

O citado artigo traz como premissa a realização do desenvolvimento urbano, observando a concretização de espaços urbanos sadios por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade para o bem-estar de seus moradores (DIAS, 2012). Dessa forma, o disposto no artigo 182 da Constituição não pode ser lido de forma separada de todo o conjunto principiológico que rege o texto constitucional, revelando ser competência primordial do município a efetivação de políticas públicas visando ao desenvolvimento urbano com base no bem-estar social e a garantia da plena função social da cidade (DIAS, 2012).

Apesar da parcela maior da competência para as atividades relacionadas ao desen-

volvimento urbano sustentável estar voltado para o município, todos os entes federados têm competência, por conta da hermenêutica constitucional (BRANCO, 2011). Além disso, conforme regra do artigo 24 da Constituição Federal, todos os entes federados têm competência para tratar da política urbana. Ora, o bem-estar depende da efetiva prestação de serviços públicos para que todos os cidadãos possam habitar, trabalhar e ter lazer, ou seja, possam efetivamente usufruírem ao direito à cidade.

As funções sociais com relação as cidades devem expressar o acesso ao uso dos espaços públicos com igualdade de oportunidades a todos. Isso se dá com a participação dos indivíduos na administração do espaço urbano, por meio de gestão participativa (DIAS, 2012). Corroborando com esta ideia Jara (1996) afirma que a descentralização político-administrativa é uma questão de importância estratégica para o desenvolvimento sustentável. Assim, não se pode mais tentar esperar o desenvolvimento guiado por um Estado centralizador e excludente, com esquemas rígidos de administração pública.

Atualmente, as políticas que buscam o desenvolvimento sustentável, necessariamente devem introduzir conceitos de escassez ecológica e valorização do espaço, justiça social e cidadania, gestão pública democrática e participativa, autogestão e democracia local (JARA, 1996). Isto significa dá maior importância ao município, pois a municipalização do desenvolvimento sustentável deverá: estabelecer condições políticas que viabilizem a participação social, criando mecanismos e canais diretos de comunicação, e fortalecendo a qualidade da participação social.

O planejamento urbano deve ser guiado fortemente por uma gestão democrática, um estilo de planejamento que possibilite diminuir a distância entre os governantes e os governados (JARA, 1996), tendente à autonomia de Castoriadis (1983).

O governo local deve estar preparado para processar e dar resposta às demandas e reivindicações oriundas dos movimentos sociais. Nesse diagrama, é necessário instaurar instâncias de planejamento participativo que representem os diferentes atores sociais, conforme Habermas (2003), a assunção de um paradigma procedimental para produção do direito (tendo o direito um papel mediador da relação entre o mundo jurídico e o mundo da vida) sob a égide de uma democracia deliberativa articulada pelo fluxo de um poder comunicativo baseado na racionalidade da produção de consenso, o que levará à formação da vontade ampla e discursiva dos cidadãos destinatários e autores do direito, dando legitimidade à ordem jurídica que será implementada (HABERMAS, 2003).

Para que a participação social reflita esta democracia que deve ser instaurada no município e oriente o processo de planejamento, é indispensável que os interesses dos atores sociais sejam considerados na esfera decisória (JARA, 1996). Mais do que isso, a participação dos indivíduos deve se dar em todas as fases das políticas públicas, no seu início, desenvolvimento e mais fortemente na esfera decisória (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

O processo somente será realmente democrático e tendente à autonomia individual e coletiva se for profundamente ancorado na participação direta dos indivíduos, que passam de meros telespectadores de uma democracia representativa a sujeitos ativos da comunidade e parceiros de direito, acumulando a dupla função de destinatários e autores desse direito (HA-

BERMAS, 2003).

Ou seja, a participação deve-se dar de maneira efetiva, ouvindo-se os cidadãos e não sendo uma mera formalidade, apenas para se obter uma ilusão de participação, ou uma pseudoparticipação. Essa participação deve ser ampla e clara, e também estabelecer os limites de onde se pode adiantar as políticas públicas, inclusive demonstrando eventuais dificuldades financeiras e limites legais.

Mendes (2002) afirma que, antes, partia-se de um pressuposto de um princípio legal de inesgotabilidade de recursos públicos e atualmente é impossível se partir desse paradigma, tratando as questões financeiras conforme o princípio da reserva do possível, que não pode ser escusa para toda e qualquer política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na procura por objetivos sustentáveis, é preciso se adotar uma definição de planejamento que deixe explícita alguns pontos: a sua natureza transformadora; o seu caráter político participativo dirigido ao fortalecimento da qualidade dessa participação; uma visão não centrada apenas em limites econômicos; e abordagem pluridimensional e interdisciplinares.

Trata-se de um modelo de planejamento que possa reorientar as dinâmicas insustentáveis e vulnerabilidades sociais, capaz de organizar o processo de democratização e aprendizagem social, pelo qual os cidadãos podem decidir quais serão as regras que deverão seguir. Dessa forma, legitimando o seu direito.

Os problemas urbanos ambientais ligados à pobreza devem ser levantados e relacionados nesse modelo de planejamento participativo baseado em consensos racionalmente produzidos, para que se possa caminhar rumo ao tão idealizado desenvolvimento urbano sustentável.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. **Negative Dialectics**. Trad. E. B. Asthon, Londres, Routledge, 1973. Reimpressão em brochura em 1990.
- ALTVATER, Elmar. *Ilhas de Sintropia e exportação de entropia – custos globais do fordismo fossilístico*. **Cadernos do NAEA**, no 11, 1993.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Madrid: Paidós, 1998.
- BRANCO P. G. G. Noções introdutórias. In: _____. MENDES, G. F.; BRANCO P. G. G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 25 nov. 2017.
- BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

- CASTORIADIS, Cornelius. **Introdução: socialismo e sociedade autônoma.** In: *Socialismo ou barbárie*. O conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CASTORIADIS, Cornelius; COHN-BENDIT, Daniel. **Da ecologia à autonomia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo.** Bahia: Editora Juspodivm, 2012.
- DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios.** Curitiba: Juruá, 2012.
- DUGUIT, Léon, **Las transformaciones del derecho público y privado.** Buenos Aires: Heliasta, 1975.
- FLAVIN, C. Preface. **2007 State of the world: our urban future.** Washington, Worldwatch Institute, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a factilidade e validade.** v. 2. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- JARA, Carlos. *Planejamento do Desenvolvimento Municipal com participação de diferentes atores sociais.* **Cadernos Debates 11.** Fundação Konrad Adenauer, 1996. Pp 9-40.
- LASSWELL, H. 1992. *La orientación hacia las políticas.* In: AGUIAR VILLANUEVA, L. F. (Ed.). **Estudio de las políticas públicas.** México: Porrúa. P. 79-103. v. 1 (Antologia de Política Pública). (primeira edição em inglês 1951).
- MARTINE, G. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 24, p. 181-190, jul. - dez. 2007.
- MASSA-ARZABE, P. H. *Dimensão jurídica das políticas públicas.* In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva; 2006. p. 51-74.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente: Planejamento, Antiplanejamento e Governo.** Recife: Editora Litteris, 1989.
- McGRATH, David G. **Biosfera ou biodiversidade: uma avaliação crítica do paradigma da biodiversidade.** In: *Perspectivas do desenvolvimento sustentável (Uma contribuição para a Amazônia 21).* Tereza Ximenes (Org.). Belém: Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos; Associação de Universidades Amazônicas, 1997.
- MENDES, Gilmar Ferreira de. *Leis de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras.* **Revista do Diálogo Jurídico** n. 14. 2002
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 15 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximação ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.
- OLIVEIRA, Maria Cristina César de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1963

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Livro vira-vira 2. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010b.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. *Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção*. **SUR**. 2011 jun; 14 (8): 35-65.

WILSON, Edward O. **Diversidade da vida**. Companhia das Letras: São Paulo, 1994.

Artigo recebido em 01 de dezembro de 2017.

Aprovado em 24 de abril de 2018.