

# **POLÍTICA URBANA AMBIENTAL COMO CONTRIBUTO PARA A SUSTENTABILIDADE DA CIDADE**

## **URBAN ENVIRONMENTAL POLITICS AS A CONTRIBUTION TO SUSTAINABLE CITY**

Cássio Alberto Arend<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente estudo tem o escopo de propor uma discussão acerca da sustentabilidade da cidade a partir da análise das políticas públicas ambientais urbanas. Nesse sentido, denota a verificação do repertório legislativo, a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela análise precípua do princípio democrático. Também, a partir da análise da experiência democrática e ambiental de Porto Alegre, busca refletir acerca das políticas ambientais em consonância com a realidade urbana-ambiental brasileira. Ainda, traz a reflexão a partir de uma compreensão ecológica da cidade, vislumbrando-a como um sistema heterotrófico. Para tanto, utiliza como parâmetro uma observação sistêmico-complexa, relacionando as questões ambientais com as diversas variáveis possíveis que influenciam a realidade social envolvida. O método utilizado para a construção do trabalho é o sistêmico-complexo. Ao final, aponta como reflexão última a possibilidade de sustentabilidade da cidade a partir da formulação de políticas públicas ambientais urbanas em consonância especialmente com o princípio constitucional democrático e da percepção da mesma como um sistema ecológico heterotrófico.

**Palavras-chave:** Política ambiental. Princípio democrático. Sustentabilidade.

### **ABSTRACT**

The present study has the scope to propose a discussion about the sustainability of the city from the analysis of urban environmental politics. In this sense denotes the verification of the legislative repertoire, from the Constitution of 1988, through precípua analysis of the democratic principle. Also, from the analysis of democratic and environmental experience of Porto Alegre, aims to reflect on environmental politics in line with the country's urban-environmental reality. Also brings reflection from an ecological understanding of the

---

<sup>1</sup>Advogado e Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-Graduado em Demandas Sociais e Políticas Públicas e Mestre em Direito. Pesquisador na área de Política Urbana-Ambiental.

city, seeing it as a heterotrophic system. We also use as parameter a systemic-complex observation, linking environmental issues with several possible variables influencing social reality involved. The method used for the construction work is systemic-complex. At the end, final reflection points as the possibility of sustainability of the city from the formulation of urban environmental politics in line especially with the democratic constitutional principle and the perception of it as a heterotrophic ecosystem.

**Key-words:** Environmental politics. Democratic principle. Sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

As demandas do meio ambiente emergem com a mesma dinâmica em que a sociedade se transforma. Nesse sentido, os problemas ambientais são recorrentes e preocupantes em todo planeta. Em razão disso, as políticas públicas desenvolvidas pelos governos assumem papel exponencial para auxiliar a preservação do planeta.

Nesse cenário, pretende-se analisar primeiramente os instrumentos jurídico-políticos postos à disposição para a formulação das políticas públicas ambientais urbanas. O estudo denota imprescindível conhecer o repertório legislativo, sem recorrer a uma visão positivista/legalista extremada.

Também, pretende-se analisar as questões propedêuticas acerca das políticas públicas, apontando a formulação de um conceito e explicitando sua dimensão constitucional no Estado brasileiro. Acenando a importância de estabelecer essa discussão para o presente estudo, pois se quer refletir acerca das políticas públicas ambientais urbanas numa perspectiva ecológica.

Necessário contextualizar que a discussão acerca das políticas públicas significa perpassar por temas imprescindíveis como cidadania ambiental, participação e democracia. Tais conceitos percebidos pela garantia de direitos fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988.

Nesse sentido, a complexidade das relações e interações na cidade vão refletir na formulação das políticas ambientais e por consequência na sua sustentabilidade. Para tal, o presente estudo não vai pretender elaborar uma fórmula solucionadora para os problemas ambientais das cidades, mas apenas trazer alguns pontos para reflexão. Tais pontos, especialmente relacionados com a busca da sustentabilidade da cidade a partir da sua concepção como um sistema heterotrófico.

## **2 Os instrumentos de política urbana ambiental como forma de auxiliar na busca pela sustentabilidade.**

Imperioso analisar as políticas urbanas ambientais, bem como os instrumentos jurídicos disponíveis no ordenamento brasileiro para auxiliar na busca pela sustentabilidade. A identificação desses instrumentos assumem relevância no cenário contemporâneo, face a necessidade da sociedade estabelecer critérios para o desenvolvimento, planejamento e gestão urbana ambiental. Todavia, o estudo propõe uma percepção sobre a legislação concatenada com os princípios jurídicos e ambientais que gravitam no entorno, bem como com os estudos interdisciplinares. Diante disso, não cabe qualquer interpretação positivista extremada, desvinculada com a realidade social pós-moderna.

Para iniciar a análise, há que se partir do prisma constitucional, notadamente no artigo primeiro da Constituição Federal que estabelece o Estado Democrático de Direito, ou seja, institui o princípio democrático. Este se torna um baluarte fundante para todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, dispõe como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, também, estabelece que todo poder emana do povo.

Para tanto, a proposta desse estudo, é estabelecer discussões acerca da sustentabilidade, balizada pela democracia participativa com intuito de construir uma democracia ecológica. Isso passa necessariamente pela análise constitucional e dos diversos institutos jurídicos segundo sua efetividade social. Assim, não basta o princípio democrático ser estabelecido formalmente, há que se ter ações e políticas que possibilitem a concretização material desse princípio (TOURAINÉ, 1996, p. 199).

Ao integrar os aspectos constitucionais, denota-se a necessidade de uma interpretação sistemática com alguns artigos e princípios da Carta Magna. Pode-se mencionar os dispositivos do artigo 5º. em que estabelecem os direitos e garantias fundamentais. Estes sempre devem ser considerados na análise e ação jurídico-política para a tomada de decisão em face às questões da cidade.

Como o estudo propõe-se refletir acerca dos aspectos urbanos e ambientais que envolvem a cidade e a busca pela concretização democrática, necessário atentar ao positivado nos artigos 182 e 225 do Texto Constitucional (BRASIL, 2007). O artigo 182 trata de estabelecer as diretrizes gerais da Política Urbana, enquanto o artigo 225 dispõe acerca do Meio Ambiente.

Afora os artigos citados que incidem diretamente sobre o tema considerado no estudo, existem outros artigos que se relacionam indiretamente e que devem ser considerados sistematicamente e integrados. Isso também significa a análise da legislação infraconstitucional que vai estabelecer uma série de instrumentos e políticas para a aplicação nas cidades que poderão auxiliar nas questões democráticas. Ainda, há que se considerar os tratados e documentos internacionais.

No âmbito internacional podemos citar a Declaração da Conferência de Estocolmo e o respectivo Relatório Brundtland produzido pela Comissão de Meio Ambiente da ONU criada a partir da conferência. A Conferência do Rio sobre Meio Ambiente – ECO92, que estabeleceu a Agenda 21, a Convenção sobre Mudança do Clima, Convenção sobre Diversidade Biológica e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na Rio 92 os países participantes comprometeram-se em envidar esforços para diminuir o impacto da ação humana sobre o clima do planeta. O Protocolo de Quioto de 1999 que estabelece o compromisso dos países signatários em diminuir a emissão de gases na atmosfera que causam o efeito estufa. Também a Carta da Terra situa-se como documento internacional importante, contando com uma série de princípios relevantes para as cidades.

Ainda, há várias convenções e tratados internacionais que tratam de questões mais específicas e que servem de base jurídica e auxiliam na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, menciona-se a Convenção Internacional para a Regulação da Pesca da Baleia, Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, Convenção sobre Alto Mar, Convenção sobre o Mar Territorial e Zona Contígua, Convenção sobre Plataforma Continental, Tratado da Antártida, Convenção de Pesca, Convenção sobre o Direito do Mar, Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Perigo de Extinção, Convenção sobre Resíduos Tóxicos, Convenção sobre Prevenção da População Marinha por Alijamentos do Resíduos e outros Materiais, Tratado de Cooperação Amazônica, Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, Acordo internacional de Madeiras Tropicais, Cúpula do Milênio, Resoluções das Nações Unidas sobre a Cúpula da Terra.

Cabe mencionar que o Brasil é signatário de todos os tratados, declarações e convenções acima expostos. Isso permite uma gama enorme de documentos e estudos que vão auxiliar na condução da política urbana ambiental. Mister salientar que esses documentos internacionais não gozam de efetividade jurídica como as leis internas do país, desde que devidamente ratificados, todavia constituem prerrogativas indispensáveis para subsidiar a

construção da cidade enquanto um ecossistema. A contemporaneidade pós-moderna e os próprios estudos ecológicos apontam para a internacionalização dos problemas e conflitos nas cidades, todavia com soluções locais. Assim, é preciso compreender e aprender o global para propor soluções para o local.

O cenário complexo torna a tarefa do direito ainda mais árdua e angustiante na produção de decisão. Para isso, o direito precisa compreender a realidade social, assim, a proposta não é criar um suporte legalista, mas criar soluções a partir dos instrumentos existentes. Nesse sentido, vital entender que:

O paradigma ecológico caracteriza-se, dizíamos, pela processualidade complexa, que engendra inevitavelmente a incerteza. Ora, cabe ao direito transformar esta incerteza ecológica em certeza social. Mas não o conseguirá, no entanto, senão aumentando sua própria flexibilidade. As normas jurídicas clássicas, concebidas como mandamentos ou instituições encerrando um procedimento, substituir-se-ão actos jurídicos em constante reelaboração, como se a processualidade do objecto atingisse igualmente a regra que o compreende. A norma jurídica será igualmente trabalhada, para se adaptar aos progressos dos conhecimentos e das técnicas; trata-se aqui, aparentemente, da única maneira de sair de uma situação onde se trata de tomar decisões duras num contexto de conhecimentos friáveis. (OST, 1995, p. 114)

Nesse mesmo diapasão, insere-se a Lei 6.938 de 1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei estipula os objetivos e finalidades da política ambiental no Brasil, bem como os instrumentos e mecanismos de aplicação. Ainda, fica estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, tendo como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Na lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, pode-se destacar alguns objetivos, como a integração entre desenvolvimento sócio-econômico e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, definição de áreas prioritárias de ação governamental, estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental, desenvolvimento de pesquisa e tecnologia para o uso racional, difusão e informação de novas tecnologias, preservação e restauração dos recursos naturais, imposição ao poluidor e ao predador de pagar para recuperar ou indenizar os danos causados. Desses objetivos, insurgiram diversos princípios ambientais, que estavam concatenados com os ditames da preservação ambiental pós-Conferência de Estocolmo, quais sejam: poluidor pagador, usuário pagador, princípio da informação, princípio da intervenção estatal em defesa do meio ambiente.

Também são estabelecidos alguns instrumentos para auxiliar a consecução dos objetivos do plano nacional. Estes instrumentos são os seguintes elencados: estabelecimento

de padrões de qualidade ambiental, zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, incentivo a produção de tecnologias voltadas para a qualidade ambiental, criação de espaços territoriais protegidos pelo poder público, sistema nacional de informações, Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental, penalidades disciplinares e compensatórias em caso de não cumprimento das medidas ambientais, instituição do Relatório de Qualidade Ambiental, garantia de informações relativas ao meio ambiente, Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, instrumentos econômicos de concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental, entre outros.

Além dos instrumentos estabelecidos, a Política Nacional de Meio Ambiente trouxe enorme avanço para o ambientalismo contemporâneo ao propiciar a participação popular. Essa participação consubstancia-se na forma de audiências públicas para avaliar e fiscalizar empreendimentos e ou atividades potencialmente poluidores. Isso demonstra a influência do movimento ambientalista em querer participar das decisões da política ambiental em um momento que o país iniciava a discussão acerca da abertura democrática. Cabe salientar que o ambientalismo brasileiro também engendrou nas suas reivindicações a luta pela democracia (MORATO LEITE; AYALA, 2004. p. 158-159).

As políticas públicas ambientais ganharam instrumento extremamente importante para a sua consecução, quando da inclusão na Lei 6.938/81 do Estudo de Impacto Ambiental - EIA para as atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores. O estudo de impacto ambiental vincula-se diretamente com o licenciamento ambiental, pois é pelo estudo que se analisa a possível viabilidade de um empreendimento ou atividade. Atualmente, o estudo de impacto ambiental está disciplinado na Constituição Federal de 1988 no artigo 225, § 1º, inciso IV. A regulamentação do EIA se dá pelo Decreto 99.274/90, que tratou de vincular o estudo de impacto ambiental ao licenciamento ambiental. E ao CONAMA, cabe a fixação dos critérios e definição das atividades que deverão realizar o EIA. Atualmente, após a realização do EIA se emite o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

O licenciamento ambiental, estipulado posteriormente à Lei 6.938/81, constitui em exigir das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores submeter à apreciação do Poder Público o estudo de impacto ambiental para autorização de funcionamento. Para tanto, o licenciamento está formatado em três fases: Licença Prévia - LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO, conforme explica Antunes (2005, p.110) O licenciamento ambiental está positivado no Decreto 99.274/90 no artigo 17 e nas resoluções 01/86, 06/87, 09/87 e 237/97 do CONAMA.

Atualmente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, exerce papel fundamental na construção da política ambiental no país. Este órgão, além de privilegiar a participação popular, por meio de associações e ONGs, também exerce função deliberativa, ou seja, produzindo resoluções que visam auxiliar no regramento do meio ambiente. Cumpre asseverar que as resoluções do CONAMA gozam de vinculatividade jurídica e constituem uma das fontes legais mais importantes do direito ambiental, face à seriedade com que o órgão trata a matéria, conforme afirma Antunes (2005, p. 84).

O Ministério do Meio Ambiente é o órgão governamental de âmbito federal que tem a função de coordenar toda a política ambiental do Brasil. Este órgão foi criado somente em 1992 por força do artigo 21 da Lei 8490/92, depois foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal pela Lei 8.746/93. O Decreto 6.101/2007 veio estabelecer a estrutura, competência e funcionamento do Ministério e de seus órgãos. Diante disso a estrutura do Ministério está determinada no Anexo em seu artigo 2º. e dividida em: a) órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; b) órgãos específicos singulares; c) órgãos colegiados; d) Serviço Florestal Brasileiro - SFB; e) entidades vinculadas.

Ainda, o Decreto 6.101/2007 estabelece no Anexo em seu artigo 1º. a competência do Ministério do Meio Ambiente, nos seguintes temas: política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, políticas para a integração do meio ambiente e produção, políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal, e zoneamento ecológico-econômico.

Salienta-se a importância e a amplitude do Ministério do Meio Ambiente para a política ambiental do país, todavia percebe-se que ainda falta uma melhor articulação na formulação e aplicação dessas políticas com outros setores interessados. Face ao exposto, observa-se uma falta de diálogo com o Ministério das Cidades para estabelecer uma política comum às questões urbanas ambientais. Assim, não há fórmula de construção de uma política que seja acertada, mas cenários que demonstram as construções para uma melhor qualidade de vida na cidade passam indubitavelmente por uma política articulada entre meio ambiente e urbanismo.

Ainda, no que concerne aos instrumentos da política ambiental pode-se mencionar a Lei 9.433/97, também conhecida como Lei das Águas que estabelece as normas, os princípios e os instrumentos da gestão das águas brasileiras. Outro marco é a Lei 9.605/98 que dispõe sobre os Crimes Ambientais. Essa lei veio tipificar as condutas que causam degradação

ambiental como crime. Há que se ressaltar também o Código Florestal estatuído na Lei 12.651/2012 que visa a proteção das florestas brasileiras. A Lei 9.985/2000 estabelece as Unidades de Conservação, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC para a proteção das unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. A Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes gerais para o saneamento básico. A Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Enfim, existem uma gama de legislações federais, estaduais e municipais, resoluções dos Conselhos de Meio Ambiente nas esferas federal, estadual e municipal, que estão à disposição para serem utilizadas como instrumentos para a consecução de políticas públicas necessárias para a preservação ambiental.

Apesar de todo esse aparato legislativo, da existência de inúmeros planos e políticas já proporcionados, ainda o Brasil sofre com a incidência de diversos problemas ambientais, haja vista os já mencionados impactos urbanos ambientais. Vislumbra-se uma política formulada com vistas à compreensão de uma visão ecológica e não ditada pelas regras do capital.

Com a complexidade das relações sociais e do desenvolvimento econômico, tornou-se o Plano de Desenvolvimento Integrado um instrumento ineficaz e insuficiente para organização do ambiente urbano. No seio dessa sociedade emergiram os movimentos que passaram a questionar fortemente a modelo de gestão urbana ambiental imposto, criticando a forma antidemocrática e economicista de governança da cidade. A Constituição de 1988, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, também serviu de vetor para aumentar o debate. Sendo que em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei 10.257 que instituiu o Estatuto da Cidade e regulamenta a Política Urbana no Brasil.

O Estatuto da Cidade implementou instrumentos importantes na organização urbana, em especial destaque para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e a Gestão Democrática da Cidade. Trazendo importantes mecanismos de planejamento da cidade e democracia participativa por meio da instituição de audiências públicas. A sociedade passa a decidir as questões de organização do ambiente urbano, bem como a ter responsabilidades sobre ele. Nesse sentido, destaca Séguin (2002, p. 7):

Em termos ambientais, os espaços urbanos são dependentes de energias e recursos naturais externos, pressionados para a adoção de um modelo de auto-sustentabilidade de difícil consecução na prática se divorciada da participação popular na gestão dos problemas e da luz da Ética Ambiental. A gestão de uma cidade sustentável tem de ser democrática, garantida a participação popular e do terceiro setor, durante o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.



Cumprе ressaltar que a Constituição de 1988 já havia estabelecido em seu artigo 1º parágrafo único o princípio democrático, conforme já mencionado, no qual o poder emana do povo por meio do exercício direto e indireto da democracia. Além de ter criado vários mecanismos como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Todavia o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, veio desvelar o óbvio e incorporar no seu texto a necessidade de gerir a política urbana de forma democrática.

A exegese do Estatuto da Cidade veio incorporar ao ordenamento jurídico uma expectativa social demonstrada pela necessidade de uma nova política urbana que consiga reordenar o ambiente urbano em face dessa sociedade pós-moderna e complexa. Regulamentou diversos instrumentos que já estavam na Carta Magna, todavia ainda não eram utilizados. Sendo que o instrumento de concretização dos princípios adotados por tal estatuto é o Plano Diretor, pois é nele que estarão determinados o planejamento municipal, o modelo de gestão da cidade e a formulação e execução das políticas públicas locais.

Nesse sentido, o Plano Diretor demonstra ser um instrumento técnico, científico e cultural, que também vai assumir seu caráter político quando submetido à aprovação e debate com a sociedade. Há a necessidade da realização de audiências públicas para que a população participe e defina a organização, de forma conjunta com o poder local, do ambiente urbano, conforme destaca a ideia de Leff (2000, p. 363).

A necessidade da participação popular é requisito Constitucional para implementação e aplicação do Plano Diretor, disposto na Carta Magna no artigo 1º parágrafo único combinado com o artigo 29 inciso XII. Além de constar expressamente no Estatuto da Cidade no parágrafo 4º do artigo 40.

Diante disso, infere-se a máxima obrigatoriedade da realização de audiências públicas, por estar disposto na Constituição e no ordenamento, mas também por ser uma expectativa contingencial da sociedade que ela participe das decisões políticas da cidade. O ambiente urbano necessita estar equilibrado e isto ocorrerá se na política urbana estiverem conjugados a democracia participativa, um Plano Diretor bem elaborado e uma sociedade atuante e consciente. Assim teremos um desenvolvimento sustentável do ambiente urbano.

O que se verifica contemporaneamente é que existem regulações para as questões urbanas e ambientais, inclusive ensejando um desenvolvimento sustentável, todavia isso afronta interesses na cidade que visam apenas a apropriação de capital sem pensar nas consequências e custo sócio-ambiental. Isso é percebido nitidamente nos bolsões de miséria, no problema do lixo, nas inundações, no desaparecimento das matas, enfim exemplos não

faltam. O caminho parece estar, no que este estudo vem propondo, ou seja, uma mudança de concepção. Quanto ao conflito de interesses estabelecido pelo aparente confronto entre meio ambiente e desenvolvimento, assevera-se que:

Parece assim, e o fenômeno é confirmado pelos textos mais recentes, que as normas ambientais são elas próprias disposições de compromisso, justapondo a referência a interesses, virtualmente opostos, e remetendo finalmente para a administração e para o juiz para operarem as arbitragens necessárias. Procurando criar um pouco de segurança num mundo que multiplica os riscos técnicos, visando a salvaguarda do ambiente numa sociedade que nunca deixou de pensar em termos de desenvolvimento, o direito do ambiente parece condenado a esta contradição que já presidia à sua nascença. E se subirmos um pouco, para abarcar com um único olhar o sistema jurídico todo inteiro, a contradição aprofunda-se ainda mais entre esses poucos textos de vocação protectora e uma lógica jurídica de conjunto, que favorece maciçamente a apropriação, a transformação e, por vezes a destruição da natureza. (OST, 1995, p. 126).

Diante disso, explicita-se a existência de diversos instrumentos jurídicos à disposição do poder público local e dos cidadãos dispostos a proporcionar a construção de uma cidade ecológica e facilitar a concretização do princípio democrático. Todavia, não basta a simples disposição desses instrumentos, há que se proporcionar políticas públicas concretas que interajam com as demandas da realidade. Para tanto, a proposição de encarar a cidade como um ecossistema heterotrófico parece despontar como um viés de concretização constitucional democrático e de preservação ambiental que proporcionarão a sua sustentabilidade.

### **3 A cidade como um ecossistema heterotrófico: proposição jurídico-política de concretização do princípio democrático, a partir da experiência de Porto Alegre.**

A proposta desse estudo é verificar a possibilidade de concretização do princípio democrático em face às políticas urbanas ambientais tendo como prisma a realidade da cidade de Porto Alegre. Diante disso, já se evidenciou que um dos contributos seria a inserção do movimento ambientalista como forma provocar e pressionar o debate público para a tomada de decisão coletiva. Ainda, o processo de formação dos movimentos também demonstram a necessidade de se estabelecer um patamar de deliberação democrático participativo em razão do processo falimentar da democracia representativa, que a ninguém ou a poucos representa.

Como pressuposto dispõe-se que é vital compreender a cidade como um ecossistema heterotrófico, ou seja, ver a cidade dentro do aspecto ecológico. Isso não significa abandono ao aspecto urbanístico, mas sim uma integração que permita vislumbrar a cidade de maneira ecologicamente sustentável. Para isso é vital empreender uma mudança de consciência, isto é,

resgatar as bases biológicas do conhecimento. Para tanto, desconstruir e construir uma nova consciência, uma consciência ecologizada que percebe o ser humano como elemento da natureza e integrado a ela, e não mais como seu dominador.

Todavia, há que se observar em que sociedade e que momento se vive. Para tal, assume-se que a sociedade está num tempo de pós-modernidade. Esse tempo vai incursionar inúmeras mudanças que vão surtir efeitos e impactos diretamente nas cidades, conforme já explicitado. Diante disso, analisar a contemporânea Porto Alegre, com sua experiência democrática participativa e protagonismo ecológico, aduz-se imprescindível para formular uma proposição jurídico-política da concretização do princípio democrático (GOMIDE, 2003, p. 17).

Primeiramente, para se estabelecer uma discussão que envolva um processo democrático participativo, vital afirmar que não existe democracia sem liberdade. A liberdade é condição imprescindível para a formação do discurso democrático. Aqui se refere à liberdade para as pessoas da cidade participarem das discussões e deliberações das decisões políticas. Razão para entender a seguinte lição:

Discussões de debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão política é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. Por exemplo, a discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático. (SEN, 2000, p. 186)

Nesse mesmo diapasão, denota-se a crucial salvaguarda das garantias para a efetividade do processo democrático. Torna-se necessário refletir acerca dos meios e fins para realizar todo o potencial democrático, não apenas utilizando instituições, mas por meio da prática constante. Em outras palavras, a democracia participativa para ter efetividade e proporcionar um sentimento de pertencimento na comunidade, há que se implementar plenamente as deliberações tomadas nos espaços públicos.

Ao apontar a democracia participativa como aspecto necessário para a concretização do princípio democrático estabelecido na Constituição Federal de 1988 e dentro da concepção ecológica da cidade, há se designar atenção para engendrar uma democracia ambiental, que seja participativa e que privilegie os princípios ecológicos. Para iniciar a construção desse

processo democrático, primeiramente deve-se emergir uma cidadania voltada para o meio ambiente, ou melhor, uma cidadania ambiental. Diante disso, pode-se afirmar que:

A cidadania ambiental deve ser exercida de forma dúplice individual e coletiva, solidária, mediante a ação das ONGs. O Estado de Direito Ambiental deve dar preferência ao exercício da cidadania coletiva, pois só assim exercerá mais pressão e força nas suas reivindicações de proteção ambiental, obviamente sem menosprezar a importância da cidadania individual. Os exemplos demonstram que organizações com finalidades institucionais de defesas dos interesses difusos ambientais, como o Greenpeace, atuam com mais vigor quanto à discussão e à conscientização dos problemas ambientais (MORATO LEITE; AYALA, 2004. p.318)..

Ao falar-se de cidadania e especificamente de cidadania ambiental, significa garantir a participação dos cidadãos, sujeitos políticos, diretamente nas decisões públicas. Para tal, estes cidadãos devem gozar de autonomia e capacidade cognitiva para participar, ou seja, requer pessoas que estejam informadas e não condicionadas por interesses da elite dominante. Além disso, vital compreender a realidade contemporânea pós-moderna e o neoliberalismo globalizante, que vão dificultar o atingimento dessa cidadania ambiental (SANTOS, 2005. p. 340).

A cidadania que se aponta nesse estudo deve estar diretamente vinculada com os preceitos constitucionais, mas também vinculadas com as disposições ecológicas. Trata-se de ecologizar a ação cidadã, criando uma percepção nas pessoas que a cidade enquanto um ecossistema depende das suas decisões para determinar o seu futuro. Significa dizer que as condições de desenvolvimento das cidades são condicionadas às suas relações com outras cidades, sendo que essas relações devem ser fruto de deliberações democráticas participativas. Assim, as relações políticas internas da cidade devem estruturar-se num ambiente de simbiose, ou seja, de troca, e não de parasitismo.

Essa relação simbiótica propõe a participação popular como forma de libertação da cidade, todavia não pretende aniquilar com a democracia representativa. A idéia é fomentar a existência das duas formas democráticas de maneira integrada e complementar. Há que se estabelecer um novo patamar de governança local focado numa relação entre Estado, sociedade e mercado, com vistas à cidadania ambiental. Nesse sentido, observa-se que:

Verifica-se também que a cidadania ambiental, na era da sociedade de risco, deve ser exercida em termos planetários, transfronteiriços, e exige uma participação compartilhada do Estado e dos cidadãos na consecução dos seus novos fins de proteção das responsabilidades difusas com o ambiente e que deve ser configurada em uma ética intergeracional.( MORATO LEITE; AYALA, 2004. p.320).

Todavia, contemporaneamente o Estado ainda atua de maneira conservadora e parasitária para as questões ambientais ao permitir o prevaletimento da gestão econômica, sob o argumento desenvolvimentista. Ressalta-se o predomínio das ideias mercadológicas na regulação da sociedade e do Estado, impedindo a construção de uma cidadania emancipadora para a população. As privações de liberdade impostas atualmente, por meio da miséria e da dominação globalizante, impedem que se erija da sociedade uma cidadania capaz de enfrentar esse modelo global (SEN, 2000, p. 29).

A construção dessa cidadania ambiental desponta ser uma realidade extremamente distante, em razão da crise de percepção evidenciada no planeta. Essa crise é explicitada na miséria, nas desigualdades sociais, no aquecimento global, na degradação do meio ambiente, na mercantilização do ensino, na desinformação política, entre vários outros problemas. Assim, para construir essa cidadania ambiental proposta, urge estabelecer um novo patamar de percepção planetário, ou seja, democratizar a democracia, repolitizar a cidadania, ecologizar o planeta, libertar os sujeitos políticos, repensar a ciência. Enfim, será que um novo mundo é possível?

Face ao exposto, importante entender a seguinte lição:

De fato, a concretização do Estado de Direito Ambiental converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada. E não há como negar que a conscientização global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Não se pode adotar uma visão individualista sobre a proteção ambiental, sem solidariedade desprovida de responsabilidades difusas globais. Trata-se de um pensamento equivocado dizer que os custos da degradação ambiental devem ser repartidos por todos, em uma escala global ninguém sabe calcular. Esta visão é distorcida e leva ao esgotamento total dos recursos ambientais e a previsões catastróficas. Portanto, somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos com os ideais de preservação ecológica é que se achará uma luz no fim do túnel (MORATO LEITE, 2000. p. 33-34).

O estudo não pretende formular a construção de um Estado Ambiental, todavia não questiona a importância da concretização desse modelo de estado. Reside a preocupação em estabelecer um novo modelo de democracia para as cidades com intuito efetivar a proteção do meio ambiente. Salienta-se que o êxito no objetivo desse trabalho permitiria a formatação de um Estado Ambiental. Ainda há muito que se fazer, mas algumas possibilidades podem ser vislumbradas, apesar das inúmeras dificuldades já apontadas (SANTOS, 2004, p. 287-8).

Não se pode esquecer da imensa contribuição proporcionada pelo movimento ambientalista, que muito auxilia na tentativa de propor essa nova concepção. O movimento ecológico surgiu como um espaço de discussão e ação para a proteção ambiental. Algumas

vezes também considerado espaço democrático de participação e outras vezes não. Mister, asseverar que ao movimento ambientalista também é necessário compreender que a democracia participativa se constitui num instrumento de concretização do princípio democrático e de possibilitar a preservação ambiental. O imbricamento com a ecologia desponta quando a população participa das decisões políticas de maneira direta e conforme os seus reais interesses, sem sujeitar-se às manipulações da gestão econômica.

As questões expostas até o momento residem no âmbito global, pois é nessa esfera que se desenham imperativo que incursionam reflexos no local. Todavia, esses imperativos globais não precisam ser acatados pelos locais. A ordem local pode ter sua própria racionalidade, estabelecer suas estruturas e organização. O trabalho denota uma proposição de caminhos a partir da análise local em face das transformações globais. É no território local das cidades que se concentram os antagonismos, os impactos, os conflitos e as desordens provocadas pela ação global. Sendo assim, há que se partir da cidade a formulação de soluções para os seus próprios problemas e que influenciaram o ambiente global. Pensar localmente e agir globalmente, para a compreensão da cidade ecológica.

No que concerne às relações de interação entre a ordem global e a ordem local, pode-se afirmar que:

A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação. No primeiro caso, a solidariedade é produto da organização. No segundo caso, é a organização que é produto da solidariedade. A ordem global e a ordem local constituem duas situações geneticamente opostas, ainda que em cada uma se verifiquem aspectos da outra. A razão universal é organizacional, a razão local é orgânica. No primeiro caso, prima a informação que, aliás, é sinônimo de organização. No segundo caso, prima a comunicação (SANTOS, 2004. p.337-8).

Diante ao exposto traz-se à colação a experiência da cidade de Porto Alegre para reflexão no que concerne a sua experiência de participação popular e o seu protagonismo no cenário ambiental brasileiro. Porto Alegre foi sede de um movimento ambientalista de vanguarda surgido na década de 70, representado pela Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) e tendo como seu maior destaque José Lutzenberger. Essa expressividade na área ambiental é evidenciada até a atualidade, quando a cidade dispõe de uma das melhores legislações municipais e excelente aparato estrutural para a formulação, execução e fiscalização de políticas ambientais. Junto a isso se soma a experiência de democracia participativa vivenciada e representada no orçamento participativo desde 1989.

O orçamento participativo foi incorporado pela administração pública de Porto Alegre em 1989, criando uma série de mecanismos de participação, planejamento e controle popular. Iniciou-se um processo que estabelecia um novo patamar de relação do governo municipal com os seus cidadãos. Um espaço de participação social alternativo ao modelo representativo de democracia. Para a compreensão dos propósitos do orçamento participativo, imprescindível mencionar que:

Na verdade, a realidade do mundo moderno e a grande exclusão social proporcionada por regimes tanto democráticos como autoritários apontam a necessidade de mudar este conceito. Para, principalmente, buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação. Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controles sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de consensos e que emergem de conflitos, que por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos (GENRO; SOUZA, 1997, p. 19).

Cabe ressaltar também que o orçamento participativo tornou-se uma experiência revolucionária de planejamento democrático da cidade, contrapondo a visão tecnoburocrática de planejamento. A elaboração do orçamento público e plano de investimentos passou a ser discutido e decidido a partir da integração de três vertentes, a população das zonas geográficas da cidade, a população nas cinco plenárias temáticas e o governo.

A cidade de Porto Alegre foi dividida em 16 regiões geográficas. Tal divisão é o produto de um acordo entre governo e movimento comunitário seguindo critérios geográficos, sociais e de organização. Cada região tem direito a uma cota no orçamento para dispor conforme a quantidade de habitantes da região. Nesta fase a população levanta suas necessidades podendo escolher e estabelecer as prioridades temáticas. As prioridades são as seguintes: saneamento básico, habitação, educação, assistência social, áreas verdes, saúde, transporte e circulação, iluminação pública, desenvolvimento econômico e cultura. As obras necessárias para a consecução das temáticas escolhidas são decididas em assembleias populares, sendo assessorado pelo governo que presta contas da gestão, indica as obras globais da cidade e presta informações técnicas. Ainda, cada região elege delegados para participar de outras instâncias do orçamento participativo, como: Fórum de Delegados Regionais, Fórum de Delegados Temáticos, Conselhos Regionais e Conselho do Orçamento Participativo. Sendo que o Conselho do Orçamento Participativo é responsável pelos critérios

de divisão de recursos para as regiões e pela fiscalização da aplicação do orçamento (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 204).

A partir de 1994, o orçamento participativo passou por um processo de reformulação para propiciar maior densidade social, estabelecendo fóruns específicos para discussão das políticas setoriais da cidade. Assim, foram estipuladas as plenárias temáticas. Essas plenárias discutem os seguintes temas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, subdividido em meio ambiente e saneamento, e urbanismo e habitação; transporte e circulação; saúde e assistência social; educação cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação. O objetivo dessas reuniões temáticas é debater o planejamento global da cidade e eleger membros para compor o Conselho do Orçamento Participativo e o Fórum de Delegados Regionais e Temáticos (GENRO; SOUZA, 1997, p. 54)

Outro aprimoramento do orçamento participativo foi a criação do Congresso da cidade, pois ao mesmo tempo que se estipulava as questões locais das regiões sentia-se a necessidade de perceber e compreender as questões globais da cidade. Em razão disso que os congressos tornaram-se mais um espaço para deliberação, onde estava possibilitado o acesso a todos e a representação social por meio dos delegados.

Esse processo de decisão democrática direta tem duas etapas com um ciclo anual. A primeira etapa é a proposição de prioridades e propostas gerais de investimentos em assembleias e plenárias abertas a qualquer pessoa. A segunda etapa é a elaboração da proposta de orçamento e do plano de investimentos aprovados pelas assembleias populares. Após isso é submetido ao trâmite tradicional da peça orçamentária, todavia com uma diferença: representa a vontade popular. Na primeira etapa se realizam duas grandes assembleias populares e plenárias do fórum temático. Ainda, ocorrem as reuniões intermediárias para discussão e aprofundamento das demandas e prioridades, para votação na segunda assembleia. Cabe aos delegados eleitos a organização dessas reuniões (SANTOS, 2003, p. 475)

Já a segunda etapa é coordenada pelo Conselho do Orçamento Participativo, que tem representação de delegados de todas as regiões, delegados dos fóruns temáticos, representante do Sindicato de Municipiários de Porto Alegre, representante da União de Associações de Moradores de Porto Alegre, dois representantes do governo municipal que não têm direito a voto. É de competência do conselho elaborar o plano de investimentos e fiscalizar o governo municipal para que cumpra as decisões das assembleias.

No início o orçamento participativo teve pouca adesão social em razão da falta de cultura de participação da sociedade e pela descrença de que suas decisões vinculariam o governo municipal. Com o passar do tempo a população começou a perceber que as decisões



tomadas nas assembleias populares do orçamento participativo estavam se revertendo em obras e melhorias para os bairros da cidade.

O objetivo do trabalho não é explicitar minuciosamente o funcionamento do orçamento participativo, mas demonstrar a experiência de um sistema de gestão inovadora do poder público concebendo a participação popular como instância máxima de decisão. O orçamento participativo denota que é possível concretizar o princípio democrático na cidade através de um mecanismo de participação democrática direta. Demonstra também que a democracia é mais do que um processo político, mas um processo cultural em que a população precisa aprender a participar. Essa participação não significa simplesmente em votar em determinada prioridade, significa responsabilidade para decidir os rumos da cidade, ou seja, construir a cidade de todos (SANTOS, 2003. p. 512).

Com o adensamento da participação social, o orçamento participativo foi obrigado a reestruturar-se para suportar as demandas sociais e garantir esse novo modelo democrático. É vital compreender que o espaço público de deliberação é um local de encontro de diversas culturas, interesses e classes sociais, e isso sugere a ocorrência de diversos conflitos. Portanto, o espaço público necessariamente é um espaço conflituoso e de difícil construção consensual, razão para isso que a informação e a responsabilidade são imprescindíveis. Como já mencionado não basta apenas votar, mas estabelecer e diagnosticar as prioridades entendidas pela comunidade. Também há que se compreender que a conflituosidade e a complexidade são características da sociedade pós-moderna (AVRITZER, 2003. p. 575)

Durante a consecução do orçamento participativo desenvolveu-se uma cultura de participação social nas decisões locais desencadeando um processo de consciência cidadã. Isso fortaleceu a consciência política da população e possibilitou a participação em outras áreas que não abrangidas pelo orçamento participativo (GENRO; SOUZA, 1997, p. 50-1).

Assim, ao finalizar a análise específica do orçamento participativo pode-se afirmar categoricamente que consiste em um exemplo de concretização do princípio democrático de amplitude material. Este princípio explicitado no modelo de democracia direta ou participativa, privilegiando a participação popular nas decisões locais. Nesse mesmo sentido, o presente trabalho aponta como sendo esse modelo a forma necessária para alcançar o objetivo constitucional democrático e de preservação do meio ambiente. Parece que não há como dissociar os preceitos do processo democrático das questões ecológicas. A gestão ambiental da cidade pressupõe um modelo democrático de participação e a construção de uma cidadania ambiental.

Tais ideias já há muito são defendidas pelo movimento ambientalista, especialmente o gaúcho, que, imprescindivelmente, vislumbrou na experiência participativa de Porto Alegre uma possibilidade também de estabelecimento de um novo patamar nas questões ambientais. A construção da cidade ecológica vista como um ecossistema heterotrófico, em razão da sua complexidade e interação interna e externa, necessita de uma compreensão voltada para a participação dos atores sociais, sob pena de ocorrer a entropia da cidade.

Os efeitos do orçamento participativo na gestão ambiental urbana de Porto Alegre são evidenciados no seguinte patamar:

A partir da participação da cidadania na definição do orçamento municipal, houve a necessidade de mudar os pressupostos do planejamento de gestão da cidade e, em particular da gestão ambiental. Passou a ficar evidente que essas atividades não poderiam mais ser consideradas estritamente do âmbito do planejamento técnico-administrativo que desconsidera os diversos atores da cidade. O planejamento técnico também precisava incorporar processos democráticos de decisão, seja nas instâncias intragoverno, inter-instituições seja, principalmente, nas relações do governo com os cidadãos. A partir disso, torna-se necessário um sistema de informações e conhecimentos do ambiente urbano e natural que possa, simultaneamente, estar ao alcance dos gestores técnico-científicos, dos políticos, das instituições e dos cidadãos. Mas, esse conhecimento, para ser produzido, também precisou mudar seus pressupostos tecnológicos (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 200).

A eficácia de uma gestão ambiental comprometida com os princípios ecológicos defendidos por este estudo depende de um conjunto de fatores políticos-institucionais e de percepção de uma racionalidade científica baseada em preceitos biológicos do conhecimento. Também dependerá da participação consciente de cidadão que compreendam sua inserção na cidade ecológica. Há que se realizar um esforço conjunto de diversos setores sociais, como movimento ambiental, poder público, setor empresarial, sindicatos, associações, clubes de serviço, para promover um programa de educação ambiental.

Essa educação ambiental deve estar alicerçada para fomentar o conhecimento dos sistemas naturais e construído, entender a complexidade urbana ambiental, a gestão ambiental, a inserção democrática dos sujeitos políticos e a democracia participativa. Ainda, empreender a conscientização para os problemas de saneamento básico, habitação, saúde, planejamento urbano, desenvolvimento econômico. Tudo isso deve ser conformado em uma linguagem simples e acessível a qualquer pessoa. Somente com cidadãos conscientes de seu papel como ator social capaz de transformar a realidade é que vai possibilitar a concretização democrática e a cidade ecológica se tornarem realidade.

A cidadania ambiental somente poderá ser atingida quando o ser humano modificar o seu pensamento e a sua forma de agir. Isso significa uma mudança de valores culturais para conviver inserido à natureza. Para tanto, a democracia e a conseqüente liberdade são imprescindíveis para formar um cidadão consciente. Portanto, além de investir em políticas de preservação ambiental é preciso também estimular as políticas de educação ambiental, formando agentes multiplicadores na sua comunidade. Articulando o envolvimento de cada pessoa e a sua participação nas decisões.

Porto Alegre traz à colação um exemplo de política de educação ambiental, quando em 1998 publica o Atlas ambiental de Porto Alegre. Esse documento procurou, em linguagem simples e acessível, explicitar a representação do sistema natural e urbano, servindo de instrumento para sistematizar o conhecimento científico, orientar o planejamento urbano ambiental e propiciar a educação ambiental em todos os níveis. Assim, o Atlas estabelece infra as estratégias de atuação:

Por isso, o Atlas vem possibilitando a integração do saber acadêmico com o sistema municipal de ensino e os mecanismos de participação direta, qualificando o reconhecimento de uma mesma estratégia para todos os protagonistas: (a) os pesquisadores, pois assim passam a reorientar os saberes em função de perspectivas da própria sociedade; (b) os tomadores de decisão e técnicos da gestão urbana e ambiental, pois podem romper o círculo vicioso do saber tecnocrático; (c) os professores da rede municipal de ensino, que ao utilizarem em sala de aula conteúdos que ajudam os alunos a construir sua territorialidade a partir de problemáticas ambientais, podem tornar as escolas centros de referência de saberes locais, ao invés de meras propagadoras de saberes prontos que as academias eventualmente podem dispor; e (d) principalmente, os cidadãos, que podem discernir com maior clareza quando dispõem de conhecimento para atenuar ou neutralizar as ações que causam impacto no meio que vivem (MENEGAT; ALMEIDA, 2004. p. 227).

Certamente as medidas e as políticas adotadas pela cidade de Porto Alegre contribuem muito para a construção de uma cidadania ambiental fundada na mudança de consciência das pessoas. Mas somente isso não basta, a sociedade pós-moderna exige soluções que não sejam simplórias, sob pena de não serem soluções, apenas mais problemas. Nesse sentido, é vital observar a dispersão de energia, matéria e informação nas cidades. Isso ocorre em Porto Alegre e na maioria das cidades, principalmente fruto do processo industrial mecanizado (CAVALCANTI, 1997, p. 30).

Essa dispersão pode ser clareada no desperdício da energia solar que acaba dissipada em calor excessivo. Enquanto isso as cidades importam enorme quantidade de energias outras, principalmente, o petróleo, sendo que o seu resíduo é mandado para fora da cidade. Outro exemplo é a água da chuva que cai nos telhados, escorre pelas ruas e é despejada em

rios ou lagos por sistemas de drenagem. E, ao mesmo tempo, transporta-se água de lugares distantes por tubos de concreto para abastecer a cidade. O alimento natural, rico em nutrientes, é transformado em produto industrializado, impregnado de conservantes e com preço excessivo. Isso provoca inúmeros problemas de saúde e tem efeito direto na economia familiar. O consumismo que produz uma enormidade de lixo (DALY, 1997, p. 180) também demonstra um desperdício de energia e matéria que poderia ser reciclada ou aproveitada para adubação, por exemplo.

Diante disso, ao propor a concepção da cidade como um ecossistema heterotrófico, procura-se estipular a necessidade de compreender a dinâmica urbana dentro do sistema natural, concebendo a articulação do natural com o construído. Essa articulação deve promover um modelo sustentável para a cidade a fim de evitar a ocorrência de impactos ambientais urbanos negativos. Isso somente ocorre quando há uma relação de simbiose na cidade, ou seja, cooperação e mutualismo que visa reduzir a dependência externa de energia, matéria e informação. A busca pelo aumento da auto-suficiência pressupõe evitar as ocorrências de dispersão. Há uma interação necessária internamente para conformar a cidade em processos cada vez mais auto-sustentáveis e uma interação externa para garantir a manutenção do sistema urbano. Portanto, recorre-se inevitavelmente a um processo de simbiose (PALSULE, 2004. p. 43-44.)

Diante disso, ao analisar a realidade enfrentada por Porto Alegre, como objetivo de vislumbrar a possibilidade de concretização do princípio democrático via a democracia participativa, impulsionada pela inserção dos movimentos sociais, há que se tecer algumas considerações necessárias. Importante mencionar que o movimento ambientalista exerce enorme influência no cenário urbano ambiental fomentando a indução de políticas públicas que permitam a participação social. A gênese do movimento ecológico está vinculada ao movimento social que sempre lutou por uma cidade democrática e participativa. Assim, a inserção dos movimentos traz subjacente a cultura democrática e a vontade da comunidade em fazer parte das decisões públicas.

Há que se lembrar que um movimento social surge sempre que existe uma demanda não compreendida na sociedade. Sendo que a realidade pós-moderna demonstra a existência de um crescente número de demandas sociais em virtude da crise de percepção pela qual a sociedade está passando. Para tanto, a ação dos movimentos torna-se legítima quando representa os anseios da população e luta pelos mesmos.

Essa luta pelas expectativas sociais juntamente com a percepção do governo municipal da época resultou na implantação do orçamento participativo em Porto Alegre.

Instrumento que serve de exemplo mundial de democracia participativa e de controle dos gastos públicos. Todavia, não há como estabelecer que essa referência democrática vislumbre efetivamente a concretização do princípio democrático em face à realidade de Porto Alegre, pela ocorrência das seguintes questões defendidas pelo trabalho e que serão expostas abaixo.

Primeiramente, a concretização democrática depende de um processo que permita a inserção da comunidade na tomada de decisão em todas as áreas da governança municipal. A participação se resume em Porto Alegre, apenas nas questões orçamentárias e nas determinações legais, como revisão do Plano Diretor, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei do Orçamento. Ainda, pode-se ressaltar a participação dos conselhos municipais. Todavia, não existe uma constante participação da população nas decisões estratégicas e estabelecimento de políticas públicas, isso está muito concentrado na decisão do administrador público.

Outra fragilidade do orçamento participativo é a sua vinculação ideológica a um determinado partido político que governou Porto Alegre por vinte anos, tornando isso a principal referência desse governo. Portanto, o orçamento participativo é muito mais uma decisão ideológico-partidária do que uma percepção política responsável com intuito de concretização de um princípio basilar da Constituição de 1988. A realidade contemporânea demonstra um esvaziamento das assembleias do orçamento participativo em razão de que o atual governo, partido diferente do que implantou a ideia, não tem interesse em mantê-lo para não fortalecer o “inimigo” político (SANTOS, 2003, p. 461).

Diante disso, o orçamento participativo pode ser apontado como um início de caminho para se atingir a cidade ecológica que naturalmente pressupõe a concretização democrática participativa. As questões ambientais urbanas imprescindivelmente devem ser planejadas, acompanhadas e fiscalizadas pela comunidade envolvida. A democracia ambiental salienta a necessária integração entre o governo, a sociedade e o mercado, numa articulação vislumbrando a preservação do meio ambiente. Todavia, esse cenário ainda encontra dificuldades de ser implementado. Mesmo numa cidade considerada evoluída ambientalmente como Porto Alegre, ainda subsistem inúmeros impactos urbanos ambientais negativos que já foram evidenciados no Capítulo primeiro. Portanto, ainda carece de uma mudança de percepção para que a pós-modernidade consiga resolver seus problemas no ambiente urbano (MENDONÇA, p. 2004, p. 199).

Por derradeiro, observa-se que Porto Alegre ainda não pode ser considerada uma cidade ecológica inspirada na percepção de um ecossistema heterotrófico. Isso se verifica, apesar da existência de inúmeras políticas integradas, da experiência do orçamento

participativo e da inserção do movimento ambientalista, o aparecimento na cidade de inúmeros impactos urbanos ambientais negativos característicos da maioria das cidades brasileiras. Assim, aponta-se a existência de instrumentos jurídicos, a aplicação de políticas públicas ambientais urbanas, a ação de diversos movimentos sociais, sobretudo o movimento ambientalista, todavia falta à sociedade uma compreensão ecológica das relações sociais, não há uma consciência da inserção da humanidade na natureza, não há sequer uma consciência da humanidade da humanidade. Enquanto não se entender a dimensão ecológica do planeta, nem Porto Alegre, nem outra cidade do mundo, conseguirá atingir o *status* de cidade ecológica e por conseguinte ter-se-á uma democracia em crise e com dificuldade de concretização plena.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 8<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acesso em: 15 jul. 2014.

CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.

DALY, Herman E. Políticas para o desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997.

GENRO, T.; SOUZA, U. de. Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOMIDE, Denise. (Org). Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Peirópolis, 2003.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Editora da FURB, 2000.

MENDONÇA, Francisco. S.A.U. – sistema ambiental urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco. (Org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.

MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a gestão ambiental urbana em Porto Alegre. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Orgs.) *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

MORATO LEITE, J. R.; AYALA, P. A.. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PALSULE, Sudhanshu S. O desenvolvimento sustentável e a cidade. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Orgs.) *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.