

## A CIDADE E A SOCIEDADE CIVIL: INTERAÇÕES DENTRO DE UMA VISÃO JUSAMBIENTAL

Wagner Saraiva Ferreira Lemgruber Boechat<sup>1</sup>

Malu Maria de Lourdes Mendes Pereira<sup>2</sup>

Mariane Silva Paródia<sup>3</sup>

**Resumo:** A ambiente urbano apresenta-se como espaço multifacetado de interações muitas vezes de difícil compreensão, mesmo para as ciências sociais aplicada como o Direito. Entretanto o ramo do direito ambiental, no qual se insere a gestão das cidades exige que tais interações não sejam regidas tão somente pelo Estado, mas também pela sociedade civil. Nesse sentido o presente trabalho visa analisar, através do método analítico discursivo, e se valendo da teoria dos sistemas, qual é o atual estado dessas interações e quais são seus fatores limitadores. Com isso pode-se chegar à conclusão de que ingerências da mídia e condições socioeconômicas são determinantes para a manutenção de uma aparente apatia da coletividade frente aos problemas citadinos. Trata-se de artigo elaborado pelo Grupo de Estudos Facetas dos Direitos Difusos e Coletivos<sup>4</sup>.

**Palavras-chave:** meio ambiente, cidade, sociedade civil

---

<sup>1</sup> Advogado, consultor ambiental, professor de Direito na Universidade Vale do Rio Verde e Faculdade de São Lourenço. Graduado em Direito pela Faculdade de São Lourenço, pós-graduado em Direito Público pela Faculdade de São Lourenço, em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas, Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro Anhanguera de Promoção e Educação Social e mestre em Direito – linha Constitucionalismo e Democracia – pela Faculdade de Direito do Sul de Minas Gerais. E-mail: wagnersflb@gmail.com

<sup>2</sup> Auditora Fiscal da Receita Estadual (MG) e professora de Direito Administrativo e Direito Civil na Faculdade de Direito de São Lourenço/MG (UNISEPE). Graduada Direito e em Comunicação Social, pós-graduada e Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Também possui especializações em Direito Tributário, Direito do Estado, Direito Civil e Direito Notarial e Registral. É frequentadora dos cursos intensivos válidos para o doutorado em Direito Constitucional da Universidad de Buenos Aires, já tendo concluído os créditos. E-mail: malu\_pereira@ig.com.br

<sup>3</sup> Advogada, professora universitária e especialista em Direito Civil pela Universidade Anhanguera. E-mail: [estudosdedireitoaplicado@gmail.com](mailto:estudosdedireitoaplicado@gmail.com)

<sup>4</sup> O Grupo de Estudos Facetas dos Direitos Difusos e Coletivos é formado por pesquisadores e alunos que se dedicam a pesquisar os diversos ramos do Direitos Difusos e Coletivos, além das repercussões difusas e coletivas dos demais ramos do Direito através de trabalhos de cunho teórico.

## A CIDADE

A urbanização é um fato na sociedade e o confinamento resultante do aumento populacional retido nos centros urbanos gera um ambiente extremamente dinâmico e que se mostra enclausurado por certos ângulos em suas próprias relações internas, mas que ainda assim interage fortemente com outros núcleos urbanos em um sistema de rede com núcleos semidependentes; os quais nem mesmo podem ser considerados uniformes, pois dentro de uma grande cidade pode-se encontrar outras verdadeiras urbes, como é o caso das algumas grandes favelas brasileiras. [ROCHA, 2011, p. 32]

Trava-se então um conflito concentrado de fatores, influências, interesses, e normas legais que somente vêm a agregar mais complexidade ao meio urbano. Este cenário apresenta desafios ímpares para o Direito, já que exige uma compreensão simultaneamente conectada com as particularidades e as generalidades do ambiente urbano, concebidas tanto do ponto de vista físico, com o do econômico e o social.

Entretanto esse turbilhão não se expõe. Geralmente só é possível ver a assim chamada agitação dos grandes centros. O observador despercebido não se dá conta das mesmas forças que criam a cidade e a ela dão vida, ao mesmo tempo não percebe os movimentos sociais que levam-na à decadência, e em alguns casos, ao seu próprio fim. Essas forças parecem estar sempre presentes em todas as cidades, porém são hodiernamente ignoradas e desconhecidas; deixando uma enorme lacuna, na qual a Ciência ainda se mostra claudicante ao entender como interagem esses movimentos e quais são os fatores que possibilitam o equilíbrio de um ambiente urbano, se é que essa estabilidade existe de fato. Igualmente restam desertos inabitados pelo conhecimento humano principalmente de como se pode lograr uma manipulação eficaz dessas forças ou mesmo se isso é possível.

Assim surgem certos bolsões inabitados e abandonados nas grandes cidades fruto de reações sociológicas e económicas ainda obscuras e noutras regiões a prosperidade e a agitação parecem intermináveis. Tais fenômenos podem inclusive ocorrer com cidades inteiras.

Trata-se de uma luta constante entre fatores sociais que mantêm os circuitos econômicos, descritos por Milton Santos [2008], e a tentativa de se estabelecer uma conformidade urbana compatível com os mais altos padrões urbanísticos.

Nesse sentido, a cidade entendida um meio ambiente artificial formada por interações dinâmicas e instáveis, como ocorre com todo meio ambiente, necessita de fatores estabilizadores para que não haja a degenerescência de suas relações intrassistêmicas.

É certo que não existe somente um meio de se estabilizar o ambiente urbano, realmente deve haver vários fatores para que a cidade seja um local equilibrado e próspero. Porém, partindo-se da perspectiva de que o Estado não é o único ator social responsável pela gestão do meio ambiente no Brasil [MILARÉ, 2011], é imprescindível que se entenda meios pelos quais esse Estado e a sociedade vêm interagindo na cidade fática.

Nesse sentido o presente trabalho, guardando como metodologia a pesquisa bibliográfica e o método hipotético-dedutivo e como referencial teórico a elaboração do pensamento discursivo-argumentativo a teoria dos sistemas de Luhmann [1998 e 2006], busca analisar sucintamente qual é o atual estado da interação cidadina da sociedade civil com a Administração pública e qual é sua real atuação para a moldagem da cidade.

## **A CIDADE E A SOCIEDADE CIVIL**

O artigo 225 da Constituição [1988] não se limitou a impor a responsabilidade pela gestão ambiental somente aos entes federados. Ela também incluiu a sociedade como responsável por tal tarefa. Trata-se de um direito-dever a ser manejado pela sociedade civil brasileira. A saber:

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.

Mas o termo sociedade civil, referido como coletividade na Constituição, é polissêmico, apresentando diferentes significados de acordo com o contexto apresentado e o sistema social que se toma como fundamento de interpretação.

No Brasil atual, “*sociedade civil é sinônimo de participação e organização da população por lutas políticas e sociais*”. [MAGALHÃES, 2008, p. 36.]

No presente trabalho, entretanto, o termo é utilizado como polo paradigmático que se opõe a Administração Pública, tida como os agentes e órgãos estatais. Dessa maneira engloba-se toda ampla gama de agentes individuais e sistemas de organização

[SIMIONI, 2011], tais como organizações não governamentais, fundações e empresas privadas.

Tal amplitude permite, para fins estritamente do presente estudo, a divisão da sociedade civil brasileira em quatro setores: 1) indivíduos e massas individuais, 2) Imprensa, 3) sociedade civil organizada e 4) sociedades empresárias.

Talvez a maior mácula da sociedade brasileira que impede a efetivação dos direitos pretendidos pelo Estatuto da Cidade seja a faceta *indivíduos e massas individuais*, aqui compreendidas como conjunto não coeso de indivíduos em mesma situação social, tais como moradores de favelas, os quais compartilham os mesmos interesses, porém muitas vezes não estão organizados para defendê-los frente ao Estado.

Tal setor apresenta a problemática de ser constituído por indivíduos desprovidos do interesse ou poder de participar da vida política da nação, seja pelo fato de as pessoas estarem em condição favorável devido à situação atual ou por nutrirem um sentimento egoístico gerado pela sociedade de consumo [SANTIN, 2003], ou mesmo devido a consequências de ordem histórico-culturais, pois como demonstra Marx Weber a gestão das cidades sempre esteve deslocada da participação popular, seja durante a idade média, sob o domínio das corporações e senhores, seja posteriormente com a ascensão da burguesia que através de sortilégios e política hábil angariou para si o poder sem permitir a intervenção da grande população [1987]. No Brasil ainda tal situação pode ser fruto da longa história colonial/colonialista sofrida, sendo certo que a questão é complexa.

Esse setor ainda sofre com a falta de garantias mínimas de participação estampadas em uma vida precária, baixa escolaridade, informação precária quanto a direitos e deveres. [MAGALHÃES, 2008.]

Ocorre então uma constante retração desses agentes que, cada vez mais, se afastam do convívio social, seja através da autoclausura em condomínios fechados, nos quais se erigem em pequenas ilhas de condições favoráveis [NALINI, 2011], confirmando a tendência burguesa de isolamento doméstico [ROLNIK, 1998], seja através da apatia dos que menos possuem frente às injustiças sociais às quais são submetidos. [NALINI, 2011]

Tais classes somente se mobilizam, ainda que fracamente, quando ocorrem mudanças radicais em seu *status quo*, não parecendo perceber a constante perda de direitos à qual estão expostas. [NALINI, 2011.]

O segundo setor proposto guarda íntima relação com essa apatia e renegação dos indivíduos. A imprensa tem grande papel em convencer as massas de que nada pode ser feito e que as ações individuais em nada modificarão a situação dominante, além de fomentar a ideia de que não é efetivamente possível a participação popular. [SANTIN, 2003]

Desse modo a imprensa revigora e credita a exclusão do setor individual frente aos sistemas públicos de gestão, o que gera um descompasso entre a ordem jurídica-política constitucionalmente consagrada e a ordem político-social efetiva, já que a democracia participativa encontra o abismo da falta de condições mínimas de interação social. [FERNANDES, 2011]

Em situação levemente melhor encontra-se a sociedade civil organizada através de organizações não governamentais e fundações. Embora ainda com força e vigor pouco expressivos frente às demandas atuais, essas entidades têm logrado grande diálogo com os administradores públicos locais, seja por meio da parceria em projetos ou na participação em conselhos consultivos.

Mas talvez o setor mais bem articulado da sociedade civil brasileira seja o empresarial. Não há grandes dificuldades no diálogo entre o capital e o gabinete. Muito pelo contrário, os anseios e planos das sociedades empresárias são constantemente ouvidos e atendidos pela administração local. Chega-se ao ponto de grandes indústrias cooptarem realmente o poder municipal de tal modo que a máquina estatal passa a ser somente mais um tentáculo da empresa.

No que pesem essas mazelas, a sociedade civil brasileira é chamada a participar do novo modelo de gestão cidadão, o qual se passa a analisar.

## **PARTICIPAÇÃO E FECHAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL**

Na ordem constitucional pós 1988 torna-se difícil não relacionar a questão urbana à presença da sociedade civil. A efetivação de direitos fundamentais em um ideal de vida digna passa atualmente pelo crivo da atuação direta dos diversos setores da sociedade civil.

Essa integração é fundamental para a valia da gestão das cidades, pois somente através de uma sociedade civil organizada e atuante poder-se-á dar substância ao

capítulo IV do Estatuto da Cidade que preconiza exatamente o diálogo democrático com a administração pública municipal.

Infelizmente ainda é custoso falar em participação da sociedade civil no Brasil.

Falta interesse às pessoas em participarem da ordem política, seja ela municipal, estadual, federal ou mundial. [SANTIN, 2003]

Nesse sentido José Renato Nalini alerta para a perda paulatina de direitos que se descortina atualmente nas cidades brasileiras. Em um processo gradual e quase imperceptível os ricos se enclausuram em *bunkers* de mármore repletos de câmeras e seguranças formando uma ilha, um micro hábitat que os aliena da vida cidadina [2011]. Isso é fruto e ao mesmo tempo gera a autoexclusão burguesa, característica da modernidade, onde os possuidores dos bens de capital abandonam o convívio da rua para se entocarem em suas casas. [ROLNIK, 1998.]

A contínua busca de segurança gera ainda mais insegurança, no sentido de que forma-se a falsa percepção de que com os meios certos seria possível alcançar a segurança plena e, quando se depara com o fato de que isso jamais fora alcançado ou que por mais que se tente não se consegue erradicar a insegurança, cria-se uma nebulosa cobertura que, para explicar o fracasso, expia a razão em algum ‘erro’, em algum ser delinquente. [BAUMAN, 2009] Esse estado de insegurança é ainda mais corroborado com o individualismo capitalista que vê em toda parte o risco, o qual é concebido como inerente à condição societária. [BAUMAN, 2009]

Paradoxalmente, as cidades – que na origem foram construídas para dar segurança a todos os seus habitantes – hoje estão cada vez mais associadas ao perigo. [BAUMAN, 2009]

Surge então um fechamento das pessoas que passam a ver a coisa pública como ruído social sem significado, fazendo com que sistemas dialógicos entre essas e outros indivíduos imbuídos do ônus público não possam se formar, gerando o fechamento ainda maior dos sistemas decisórios públicos que por sua vez se tornam cegos aos anseios dos particulares.

A interação entre o Estado e a Sociedade Civil tende a se resumir em ações pontuais, o que vai de encontro com o que se pode entender pelo estatuto da cidade, já que tal interação não deve se pautar em tempos determinados, mas sim tem que ser constante e permanente. [GONDIM, 2006]

Os cidadãos das classes mais privilegiadas estão deslocados da sua urbe, sendo que seus interesses flutuam em outros locais que não no qual vivem, pelo que abandonam psicologicamente a cidade, permanecendo somente em corpo. [BAUMAN, 2009]

Já os mais pobres, encerrados no mundo local têm seu olhar voltado para a cidade, mas percebem-na de modo distorcido, resumindo seu interesse no fato de terem que sobreviver da melhor forma possível, o que resulta, mais uma vez no abandono das questões chaves da aglomeração urbana. [BAUMAN, 2009]

Como é possível, então, falar em sociedade civil atuante em tais condições?

Por outro lado, as classes que não têm condições de se renegarem à clausura voluntária portam-se de modo apático perante as injustiças que sofrem, somente se insurgindo em momentos nos quais sua miséria é elevada a graus ainda piores. Elas não reclamam das condições injustas às quais são submetidas, senão à pauperização do seu estado de hipossuficiência. [NALINI, 2011]

Vale também lembrar que, em um país no qual quase todo lar possui aparelho televisor, a mídia tem um papel decisivo em fomentar essa hipossuficiência que não é somente financeira, mas também ideológica e de informação. Crê-se que nada pode ser feito para melhorar, que a política é algo alienígena e que as ações individuais ou de cada grupo em nada fomentarão o agir coletivo. [SANTIN, 2003]

Essa exclusão ainda se encontra com a ideia de que não é efetivamente possível a participação. [SANTIN, 2003]

Forma-se quase a figura do *outro*, relatada por Boaventura de Souza Santos [2009]. Sendo, entretanto, que agora a exclusão não se dá para uniformizar um povo, mas sim para excluí-lo do jogo governamental. O povo vê o governo como *eles* e se autoexclui das questões que regem suas vidas.

Figura essa novamente reiterada pelos governos que negam sistematicamente a participação popular em qualquer tipo de decisão considerada fundamental. Surge então um descompasso entre a ordem jurídica-política constitucionalmente consagrada e a ordem político-social efetiva. [SANTIN, 2003, p. 227.]

Janaína Rigo Santin conclui que o maior problema atual das cidades é de natureza pública e não econômica. [SANTIN, 2003], porém poder-se-ia mesmo dizer que as mazelas sociais impedem a realização dos direitos urbanísticos, gerando um quadro que se retroalimenta em um círculo vicioso de exclusão.

Tais desafios se mostram ainda mais monumentais, se encarados frente à visão holística necessária às questões ambientais.

Tratar de meio ambiente é tratar de questões que não se limitam às barreiras de territórios ou de gerações. Os problemas ambientais, embora sejam muitas vezes tratados localmente, exigem o desdobramento do ideário de seus agentes para que abarquem as consequências ao longo de gerações e muito além de suas cidades. Se a sociedade civil ainda é claudicante quanto a questões simples e locais, o que dizer de questões que exigem as macroprojeções supracitadas?

De fato isso vem a macular todo o sistema urbano que passa a carecer de importante instrumento, a participação popular.

## CONCLUSÃO

Entender a cidade como um meio ambiente artificial, traz consigo direito/dever de preservação e exige de todos os agentes envolvidos uma postura diferenciada frente aos elementos e desafios urbanos.

Desse modo sociedade civil organizada em nível local também adquire grande vulto, já que possui maior poder de penetração nos órgãos municipais e de influência na gestão de uma cidade do que nos amplos espaços nacionais.

Entretanto a sociedade ainda se apresenta desorganizada e temerária, autocentrando-se em questões pessoais e ignorando os grandes desafios urbanos.

Romper com esse ciclo vicioso estatal é essencial para a que se atinjam os objetivos urbanísticos constitucionais e do Estatuto da Cidade.

## THE CITY AND CIVIL SOCIETY : INTERACTIONS WITHIN A AMBIENTAL VISION

**Abstract:** The urban environment presents itself as a space of multifaceted interactions, often difficult to understand even for the social sciences applied as the Law. However the branch of environmental law, which incorporates the management of cities requires that such interactions are not governed solely by the state, but also by civil society. In this sense the present work analyses, through the discursive analytical method, and making use of systems theory, what is the current status of these interactions and what are their limiting factors. Thus one can conclude that interference of the media and socio-economic conditions are crucial to the maintenance of an apparent apathy front community to townspeople problems.

**Keywords:** environment, city, civil society

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 Fev. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2015.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3 – 23. Material da 2ª aula da disciplina Direito Urbanístico e Meio Ambiental, ministrada no Curso de Pós-graduação lato sensu televirtual em Direito Ambiental e Urbanístico – Anhanguera-UNIDERP/REDE LFG. 2011.

GONDIM, Linda Maria de Pontes et al. *Democracia, tecnocracia e política: encontros e desencontros na elaboração do plano diretor participativo*. Interesse público. Porto Alegre: Notadez. Ano 7, nº 35, p. 269 a 289, 2006.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamentos para una teoría general*. Trad. Silvia Pappe y Brunhilde Erker; coord. por Javier Torres Nafarrate. Rubí (Barcelona): Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, 1998.

\_\_\_\_\_. *El derecho de la sociedad*. Cidade do México, México: Herder, 2006.

MAGALHÃES, Carla Sanches. *Planejamento urbano e participação social: a conferência das cidades e a experiência recente de Duque de Caxias (RJ)*. Dissertação

(mestrado em arquitetura e urbanismo) Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2008.

NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROCHA, Altemar, Amaral. *Sociedade e natureza: a produção do espaço urbano em bacias hidrográficas*. Vitória da Conquista – BA: Edições UESB, 2011, p. 32.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. 3ª ed. Taubaté, SP: Brasiliense, 1998.

SANTIN, Janaína Rigo, Estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. Interesse público. Porto Alegre, RS. Ano 5, nº 21, p.205 a 215, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009.

SIMIONI, Rafael Lazzaroto. *Direito ambiental e sustentabilidade*. Curitiba, PR: Juruá, 2011.

WEBER. Marx. *La ciudad*. 1º ed. Madrid, Espanha: Las ediciones de la Piqueta, 1987.