

MECANISMOS JURÍDICOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS: ESTATUTO DA CIDADE, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E AGENDA 21

Daniana Schneider dos Santos, aluna pesquisadora da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. E-mail: danianaschneider@hotmail.com

Resumo

A dinâmica do capital, regulada pela lei da produção e do consumo sem limites, que divide a sociedade em classes, marginalizando um grande contingente de pessoas, não considera em suas ações os impactos ambientais e os direitos humanos fundamentais. Trata-se de uma política de mercado que limita a soberania do Estado, representante do povo, e acumula leis que se distanciam cada vez mais da aplicabilidade. Essa política inconsequente provoca a destruição social e ambiental, impossibilitando a cidadania e o exercício democrático, eis o que justifica a presente pesquisa. Verifica-se que o problema ambiental tem suas raízes na (in)consciência das pessoas, compreendendo uma crise pedagógica e ecológica, que exige esforços educativos para a reforma de valores. Nesse sentido, o objetivo é demonstrar, utilizando-se do método dedutivo, que a educação ambiental e interdisciplinar surge como um guia para a sustentabilidade no desenvolvimento das cidades, partindo da iniciativa cidadã, de um planejamento local, o que só é possível com uma gestão democrática que abarque cidadania, soberania e participação popular, inclusive de grupos marginalizados, respeitando os princípios garantidores dos direitos humanos e da construção da justiça social.

Palavras-chave: Democracia participativa. Desenvolvimento sustentável. Educação. Meio ambiente.

Introdução

O desenvolvimento científico e tecnológico, visando a um desenvolvimento sustentado, e não sustentável, vem promovendo o desastre ecológico. A maneira com que o homem intervém na natureza agride o meio ambiente e toda estrutura social. A realidade hoje é de uma crise socioambiental, em que preponderam as incertezas, os danos irrefreáveis e transnacionais e os riscos desconhecidos, todos gerados pelo próprio homem, em função do modelo de desenvolvimento adotado.

Tais problemas sociais e ambientais trazem “novos” desafios à racionalidade humana no que diz respeito à melhoria da qualidade de vida. Novos porque o são para a visão humana, que até então (até a atual crise socioambiental) estava limitada ao crescimento econômico. Como esses desafios podem ser enfrentados pelo Direito é a problemática que impulsionou a presente pesquisa, cujo fundamento teórico é o

princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de especial importância quando se estuda os direitos relativos à cidade, à educação e ao meio ambiente, bem como os instrumentos jurídicos existentes para efetivá-los e, assim, promover o desenvolvimento de forma sustentável.

A princípio, é crucial entender a relação de interdependência entre Direito e meio ambiente, bem como as bases constitucionais brasileiras para a efetividade do princípio supracitado, ressaltando, no entanto, que este compromisso não é apenas do Direito, mas deve ser assumido de forma interdisciplinar e por todas as áreas da vida.

Logo, imprescindível estudo do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, que dispõe de normas para o planejamento dos municípios, sendo neles aplicado por meio de um Plano Diretor, o qual, por sua vez, provém do exercício da democracia participativa, isto é, de um trabalho integrado entre o poder local e os cidadãos.

Por fim, considerando que a natureza integra relações não só naturais, mas sociais e, por isso, a manutenção de seu ciclo depende da formação cultural, a educação ambiental se insurge como resposta à emergência ambiental. De fato, é necessário um trabalho de aprendizagem e conhecimento da natureza e de seus limites, para que uma visão ecológica introduza-se como princípio das ações humanas na conquista de uma melhor qualidade de vida. Especificamente, no Brasil, a Lei nº 9.795/99 disciplina a educação ambiental e a nível mundial há o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Contudo, é a Agenda 21 que apresenta passos mais concretos para a realização da sustentabilidade.

Metodologia

A pesquisa é substancialmente bibliográfica, desenvolvida sob a orientação da Professora Doutora Janaína RigoSantin, integrante do corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Ressalte-se que parte dos estudos foi realizada no gozo de bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, como aluna pesquisadora.

Utilizou-se o método dedutivo para o estudo de instrumentos normativos e de alguns direitos humanos e fundamentais que possibilitam a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável pelas cidades, um desenvolvimento que propicia uma relação construtiva entre o homem e a natureza, de crescimento pessoal e social, com vistas à ruptura da injustiça ambiental.

Análise dos direitos ao meio ambiente, à educação e à cidade: interdisciplinaridade

Como Lei Maior que é, inexorável que o início do estudo se dê pelos dispositivos relativos aos direitos ambiental, educacional e urbanístico presentes na Constituição Federal Brasileira. Trata-se de campos de natureza interdisciplinar, que exigem complementação, não por deixarem lacunas, mas porque necessitam de um conhecimento técnico, científico e cultural, dependem de outras ciências, como engenharia, arquitetura, geografia, biologia, ecologia, economia, filosofia e sociologia, para melhor interpretação e eficácia das normas que deles resultam.

As cidades envolvem uma pluralidade de saberes, conferidos por cada cidadão, seja um saber aprofundado em pesquisas, ou pelas experiências de vida, porém, sempre voltados à tutela da vida. Corroborados no ordenamento jurídico, a aplicação democrática desses saberes contribui para as formas do meio ambiente e as condições de vida humana. O problema é que as formas e condições atuais são (e foram) determinadas pela exacerbada tutela ao patrimônio, em que a vida acaba sendo perigosamente relegada a um segundo plano.

A interdisciplinaridade surge como um guia alternativo para novas ações, de maneira mais participativa, que busquem a concretização dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Basta se verificar a definição de interdisciplinaridade dada por Carvalho.

O autor diferencia multi, trans e interdisciplinaridade. A multidisciplinaridade se refere ao estudo de um determinado fenômeno por várias disciplinas, mantidos os limites, enquanto a transdisciplinaridade unifica conhecimentos disciplinares, havendo um relativo desaparecimento de cada disciplina (2006: 121). “A interdisciplinaridade, por sua vez, não pretende a unificação dos saberes, mas deseja a abertura de um espaço de mediação entre conhecimentos e articulação de saberes, no qual as disciplinas estejam em situação de mútua coordenação e cooperação, construindo um marco conceitual e metodológico comum para a compreensão de realidades complexas” (Carvalho, 2006: 121).

A interdisciplinaridade, no que tange aos problemas ambientais, parte da ideia de que a questão ambiental não diz respeito a apenas algumas disciplinas nas escolas e nem devem ser discutidas somente fora das salas de aula. “Os problemas ambientais ultrapassam a especialização do saber” (Carvalho, 2006: 129) e, por isso, devem ser

compreendidos de forma integrada entre todas as áreas do conhecimento. “A trajetória inter se faz através de alianças entre saberes comprometidos com um objetivo comum” (Silveira, 2007: 233). No presente trabalho, impende uma análise dos direitos ao meio ambiente, à educação e à cidade.

Do direito ambiental

Historicamente, é recente a preocupação ambiental no mundo jurídico, como pode se verificar nas antigas constituições e formas em que a sociedade foi se organizando. Especialmente no Brasil, enquanto colônia, não havia qualquer organização, a preocupação direcionava-se à ocupação e à extração natural. Após a independência, com o advento da “Constituição do Império” (Souza Junior, 2002: 30), dedicou-se ao meio ambiente apenas dois dispositivos, relativos ao corte ilegal de árvores e ao dano ao patrimônio cultural, porém pouco se protegeu o meio ambiente. A partir disso, leis esparsas foram surgindo conforme os impactos sofridos pelo ambiente e pelo próprio ser humano.

Apesar de existir a preocupação ambiental por parte de um grande número de pessoas e ramos do conhecimento, o meio ambiente não foi intensamente ou suficientemente protegido pelas Constituições, como se observa no antigo histórico brasileiro. Foi em 1988, com a promulgação da atual Constituição Brasileira, que se deu maior proteção ao meio ambiente, por excelência no artigo 225, com a seguinte redação: “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”.

O direito ambiental tem como fim precípua o estudo das interações do homem com a natureza, das diretrizes, princípios e normas que devem orientar as ações humanas e proteger o meio ambiente. Como exemplo, cita-se, desde já, a Lei nº 9.795/99, que contém as bases de um sistema educacional ambiental.

É o direito ambiental que aprofunda o estudo da sustentabilidade: trata-se de um modelo de desenvolvimento que procura conciliar desenvolvimento econômico e meio ambiente sadio, proporcionando uma melhor qualidade de vida para todos os cidadãos, indistintamente; diferente do modelo de desenvolvimento que visa unicamente o crescimento econômico e determina uma disparidade social, pela qual a maioria da população é pobre e uma minoria é detentora do poder.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, conhecida como Comissão Brundtland, porque foi presidida pela primeira ministra da Noruega – GroHarlemBrundtland, propôs, como meio de solução dos problemas globais, a integração das questões ambientais com as econômicas, criando um modelo de desenvolvimento denominado sustentável, visando o atendimento das necessidades humanas do presente, sem comprometer as futuras gerações (Milaré, 2001: 91). Frise-se que o termo sustentável tem uma origem histórica de trabalhos e discussões sobre os problemas mundiais, despontando como um modelo a ser seguido (no desenvolvimento das nações) para a solução destes.

No Brasil, a proposta de desenvolvimento sustentável se deu na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, realizada no Rio de Janeiro, por meio da qual também nasceu o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Na ocasião, definiu-se como um modelo desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável depende de uma visão holística e ecológica do mundo: do mundo como um todo, que não pode ser entendido em partes distintas e separadas (holística); e por meio do estudo de todos os sistemas vivos e não vivos que, por estarem relacionados, formam o meio ambiente (ecológica). Ademais, o estudo do meio ambiente traz a compreensão de que “a natureza não é muda. Fala e evoca. Emite mensagens de grandeza, beleza, perplexidade e força. O ser humano pode escutar e interpretar esses sinais [...] A relação não é de domínio *sobre*, mas de con-vivência. Não é pura intervenção, mas inter-ação e comunhão” (Boff, 2008: 95).

De acordo com Buarque (2006), a sustentabilidade contém três conjuntos de fatores interligados, quais sejam: a elevação da qualidade de vida e a equidade social como objetivos centrais; a eficiência e o crescimento econômico como pré-requisitos; e a conservação ambiental como condicionante decisivo. Evidente o tripé em que se apoia a sustentabilidade: desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social.

O desenvolvimento sustentável é, pois, um processo complexo, principalmente por encontrar resistência nas práticas capitalistas, tendo em vista que não representa apenas a busca de um espaço limpo, mas de erradicação da pobreza e igualdade social. Por isso, o começo da mudança de modelo de desenvolvimento deve se dar em nível local, melhor ainda, em âmbito municipal, de acordo com as necessidades específicas.

Não obstante, é preciso levar em conta as diferenças entre as áreas agrícola e urbana, ambas dependentes de tecnologias e sujeitas a riscos constantes.

Procura-se, dessa forma, um equilíbrio entre os recursos dispostos no meio ambiente e as práticas de desenvolvimento econômico, de forma que o crescimento tenha em suas raízes a consciência ecológica, da finitude e necessidade de manutenção desses recursos.

Do direito à educação

O Texto Constitucional define o direito à educação como um direito social e, ao lado da cultura e do desporto, dedica um capítulo para dispor a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme o artigo 205. Depreende-se dessa redação que a educação é a base para a formação e desenvolvimento da pessoa como ser social e, portanto, basilar ao desenvolvimento da sociedade.

Os princípios e as finalidades da educação brasileira estão firmados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, valendo destacar os dois primeiros artigos, que enfatizam a abrangência da educação na vida familiar, na convivência social, no trabalho, nas instituições de ensino, nas manifestações culturais, bem como o ideal de solidariedade humana para o exercício da cidadania.

Pode-se, assim, distinguir duas formas de educação: a educação formal e a educação informal. A educação formal é desenvolvida nas escolas, universidades e cursos técnicos e atribui habilidades específicas para a formação da pessoa. A educação informal é a desenvolvida na família e na comunidade, nos movimentos sociais do cotidiano.

Educar é aprender e ensinar, fundamentar os pensamentos, as vontades, as emoções e as escolhas, firmadas em critérios éticos e de valores, o que sedimenta uma identidade. A educação forma, modifica e reforma consciências. Quando um homem compreende a realidade, também pode transformá-la. Boff explica que o saber confere poder, porém o mais importante é não perder a capacidade de aprender, porque é a sabedoria que mantém o poder.

Ocorre que o fenômeno da globalização, junto da prática capitalista, acabou invertendo os valores humanos, obstaculizando a educação social conscientizadora das necessidades sociais e ambientais e, conseqüentemente, a cidadania e o exercício democrático. Os recursos da população são investidos nos setores tidos como lucrativos, não nos serviços básicos para o qual seria a destinação. “Impedidos de atuar, de refletir, os homens encontram-se profundamente feridos em si mesmos, como seres do compromisso. Compromisso com o mundo, que deve ser humanizado para a humanização dos homens, responsabilidade com estes, com a história” (Freire, 1998: 18).

O direito à educação afere o entendimento da necessidade e capacidade humana de relacionar-se, não apenas com as outras pessoas, mas com o mundo, para a sobrevivência da natureza. Essa comunicação acontece, concretamente, no âmbito da comunidade, em pequenos grupos, no máximo, nos limites da cidade, pois numa sociedade antagônica não há como se ter um único diálogo global. Cabem sim diversos diálogos, de culturas e classes diferentes, porém norteados por princípios comuns, ensejadores da paz e justiça social. Urge uma educação orientadora da vida como um ecossistema, que possibilite a formação cidadã, a consciência ambiental e, conseqüentemente, uma resposta aos desafios do mundo capitalista.

Do direito à cidade

Relativamente ao ordenamento das cidades, o artigo 182 da Constituição Federal defende uma política de desenvolvimento urbano, instrumentalizado por um Plano Diretor. Foi fundamentalmente esse dispositivo que possibilitou uma reforma jurídica no que se refere às cidades, frente às significativas transformações provocadas pelo intenso fenômeno de urbanização que, em um século (o XX), praticamente trocou o percentual das populações rurais e urbanas: as primeiras, que representaram por muito tempo a maioria da população, passaram a representar a minoria.

Todavia, o espaço urbano foi e vem sendo construído de maneira informal, o que, junto do descontrolado êxodo rural, provocou um incessante drástico processo de segregação social e degradação ambiental. E não é preciso relatar aqui as diferenças sociais que existem hoje e todas as suas conseqüências, porque elas são gritantes, basta olhar um telejornal, uma escola pública, outra particular, os salários, o trânsito etc., as desigualdades estão por toda parte. As cidades se formaram sem qualquer planejamento

ou controle e é em face dessa situação que se torna crucial a atuação do Direito Urbanístico.

O direito urbanístico atrai a ideia de sustentabilidade, visto que também regula o direito à cidade sustentável, relacionada à proteção ambiental, à voz participativa dos cidadãos, à isonomia e à cooperação entre as comunidades, em cumprimento à função social da propriedade, ou melhor, a “função sociambiental da cidade” (Fernandes, 2008: 69).

O direito à cidade é, nas palavras de Cavallazzi, “expressão do direito a dignidade da pessoa humana, o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos que inclui o direito à moradia [...], à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos – implícito o saneamento -, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado – implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis como direito humano na categoria dos interesses difusos” (2007: 56-57). No entanto, a busca destes direitos (saúde, educação, trabalho, moradia e tudo o que é voltado para uma vida digna) acaba provocando conflitos socioambientais, verdadeiras lutas pela sobrevivência.

Objetivando realizar tais direitos humanos, vale destacar a conclusão, no âmbito internacional, da “Carta Mundial pelo Direito à Cidade”, pelo Fórum Social das Américas - Quito - Julho de 2004, Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004 e V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Segundo a carta, “o direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos”(Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2012). Já nos âmbitos nacional e local é o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores que preveem a realização de todos esses direitos, por meio de um planejamento. Passa-se, pois, à análise desses últimos instrumentos.

O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores

De acordo com o art. 24, I, da Constituição Federal, “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico”. Em cumprimento a esta norma, em 2001 foi sancionada a Lei nº 10.257, conhecida como o “Estatuto da Cidade”, que regula a ocupação das cidades. Para atender as peculiaridades de cada localidade, o Estatuto avigora a proposta constitucional de um planejamento

local, por meio de um Plano Diretor, formado pela atuação governamental e popular, para cada cidade, a fim de que seja dada efetividade à referida lei.

O direito às cidades sustentáveis pertence a um rol de direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, que asseguram os direitos humanos dentro de uma política urbana que visa construir cidades mais justas. Seu exercício junto da aplicação Estatuto em tela é um desafio para o Direito, porque exige aplicabilidade imediata, frente às crescentes mudanças e conflitos sociais, sob pena de se tornar incompatível com o momento histórico, político ou social de sua edição. E este exercício só é possível com uma gestão democrática, que englobe cidadania, soberania e participação popular, inclusive de grupos marginalizados, através de uma capacitação.

O Estatuto da Cidade é o instrumento jurídico que potencializa a reforma urbana, porquanto reivindica a inclusão social e territorial e protege o meio ambiente quando propõe a atuação do Estado junto dos cidadãos na luta pela qualidade de vida. Não obstante, o Estatuto consagra o direito à cidade e todos os direitos dela decorrentes como direitos coletivos, passíveis de exercício por toda a população, que também deve cumprir seus deveres como legítimos cidadãos, satisfazendo-se na sua individualidade e como comunidade. Em verdade, a sustentabilidade só pode ser adotada como prática desenvolvimentista se houver uma cooperação governamental, a partir da vontade cidadã democraticamente executada.

A lei é, portanto, o principal instrumento para o desenvolvimento das cidades, porquanto define o planejamento, as regras e os princípios que lhe são essenciais. Contudo, sua implementação só se dá dentro de um meio democrático, com participação de cidadãos conscientes das necessidades coletivas prementes.

Impende destacar que participação e democracia se confundem, uma vez que não existem separadamente e são intrínsecas ao modelo de Estado constitucionalmente previsto e ao desenvolvimento da proposta de sustentabilidade ambiental. Nas palavras de Bonavides, a democracia “é o processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim, todavia inatingível: a identidade de governantes e governados [...]” (2001: 57-58).

A democracia requer cidadãos, aqui entendidos como sujeitos socialmente ativos, conhecedores de suas liberdades civis e políticas e de sua soberania. Este é, talvez, um dos grandes desafios do novo milênio: garantir cidadania a todos. A cidadania é o exercício da democracia. Quando as pessoas tiverem consciência coletiva

de seus direitos coletivos, pensando, portanto, em comunidade, é que o poder decisório do povo se fortalecerá e proporcionará a existência de um Estado Democrático.

Visto isso, é possível o estudo do Plano Diretor que, conforme o artigo 40 do Estatuto da Cidade, “aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, o qual orienta o município nos aspectos físico, econômico, cultural etc., abrangendo as áreas rural e urbana. O Plano Diretor concretiza o planejamento e realiza a função social (e ambiental) da cidade, tendo força de lei e sendo a base da política urbana.

Trata-se do desenvolvimento de um plano, cujo objeto é a qualidade de vida da população, considerando o meio em que se desenvolvem suas atividades. E as estratégias, programas e projetos desenvolvidos para a sistematização dessas ações devem respeitar os limites locais e as externalidades, baseando-se numa política de sustentabilidade.

Buarque fala em planejamento participativo como “o processo de tomada de decisões com o envolvimento dos atores sociais diretamente interessados e comprometidos com o futuro da localidade, vale dizer, com o ativo comprometimento da sociedade organizada com seus múltiplos interesses e visões de mundo” (2006: 89). Com efeito, é tarefa da administração local estimular a população, levando conhecimento dos direitos, dos deveres e dos princípios a serem seguidos, principalmente com investimentos em educação, para a formação de grupos técnicos e cidadãos capazes de executar com eficiência a política urbana e, mais do que isso, de participar de suas decisões.

“Na verdade, pretender participação no planejamento é enfrentar diretamente a questão do poder. Se o poder é exercido numa perspectiva de dominação, a participação não é, evidentemente, uma proposta tranquila” (Ferreira, 1984: 5). Por isso que, como pré-requisito de um planejamento, deve-se ter um povo consciente, cidadãos interessados nas prioridades sociais, capazes de identificá-las e participar dos programas e planos de transformação e construção de cidades melhores.

Cabe aos Planos Diretores contemplar áreas populares, com formas de financiamento acessíveis, abrangendo não só a área urbana, mas também as periferias e as áreas rurais, vez que fazem parte da cadeia ambiental. A garantia de qualidade de vida nessas áreas, por muitas vezes desconsideradas, impede o acúmulo nas cidades e garante serviços primários essenciais à vida humana, que, cada vez mais, estão sendo tomados pela indústria e tecnologia.

Em síntese, entre os artigos 39 e 40 do Estatuto, estão previstos: o processo de elaboração e implementação do plano diretor, por meio de divulgação, convocação e realização de audiência pública, com a publicidade das deliberações; a competência para edição, obrigatória para, além dos municípios com mais de vinte mil habitantes, aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aqueles em que se pretenda usar os instrumentos constitucionais de política urbana, os integrantes de área turística e os inseridos nas áreas de atividade de significativo impacto ambiental; seu conteúdo mínimo; possibilidade de alterações, destacando-se a revisão obrigatória, pelo menos, a cada dez anos; e consequências para casos de descumprimentos, como sujeição a sanções de improbidade administrativa.

Incontestável que o Plano Diretor é um instrumento de ordem redistributiva incluyente, para o conhecimento do local em que se vive e a conseqüente construção de uma cidade equitativa, sustentável e democrática. Entretanto, mesmo inexistindo plano, e há de se considerar essa hipótese, porque é a situação de inúmeras municipalidades brasileiras, importa a fundamentação das ações públicas. Qualquer ato em defesa dos direitos coletivos e em harmonia com os princípios constitucionais e urbanísticos que visem o desenvolvimento urbano sustentável há de ser considerado válido.

Ressalte-se, enfim, que para que essa ideia de participação-planejamento-democracia se materialize, deve-se acrescentar a educação.

A educação ambiental

O Estado não está sendo capaz de suprir as necessidades sociais e, visivelmente, os recursos não estão sendo destinados aos espaços públicos em cumprimento dos direitos sociais. Desvios de dinheiro e investimentos lucrativos parecem, por vezes, mais importantes do que a própria vida humana. Os valores parecem se formar, muitas vezes, de forma invertida. “Enquanto a espécie humana continua sua aventura sob a ameaça de autodestruição, o imperativo tornou-se salvar a Humanidade, realizando-a” (Morin, 2006: 114). Trata-se de uma crise pedagógica e ecológica, que exige esforços educativos para a reforma de valores.

O princípio 19 da Declaração de Estocolmo considera “indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos

indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana” (Ministério do Meio Ambiente).

Esses esforços demandam o reconhecimento de que “a produção capitalista não se resume a produzir e reproduzir mercadorias, mas é produção e reprodução de relações sociais” (Coutinho, 2007: 31), outrossim, de que “as interações do indivíduo produzem a sociedade e esta retroage sobre os indivíduos. A cultura, no sentido genérico, emerge destas interações, reúne-as e confere-lhes valor.

Indivíduo/sociedade/espécie sustentam-se, pois, em sentido pleno: apóiam-se, nutrem-se, e reúnem-se” (Morin, 2006: 105). Não há como trabalhar a educação apenas como fator de desenvolvimento social, mas como uma necessidade primária à formação humana e social, que sustenta essa interligação existente entre indivíduo, sociedade e espécie, ultimando um desenvolvimento sustentável.

Apesar disso, a escola, principal instituição educacional, está se distanciando cada vez mais da construção da cidadania. “Ela faz isso quando deixa de cumprir seu papel fundamental que é de contribuir para construir uma consciência coletiva, através do conhecimento e da socialização dos sujeitos” (Dalarosa, 1998: 108-109).

Essa consciência coletiva, “planetária” nos termos de Morin (2006), pode ser cogitada desde que haja a consciência individual. E é a educação responsável por atingir a consciência de cada ser para a formação de cidadãos ético-sociais, que compreendam sua existência como membro de uma sociedade, responsáveis uns pelos outros e por ela. Tal responsabilidade implica no exercício da democracia através da expressão das vontades individuais, limitadas apenas pela ética-social presente na consciência cidadã.

Na dimensão global, os esforços e a preocupação com o meio ambiente tiveram como marcos a Conferência de Estocolmo - Suécia (ocorrida em 1972) e a Conferência realizada no Rio de Janeiro - Brasil (em 1992), com seus planos de ação a serem adotados nas diferentes territorialidades, nacionais e locais. Porém, foi na Conferência de Tbilisi - Geórgia (em 1977) que se incorporou a dimensão ambiental à educação, ressaltando a formação de educadores ambientais, na perspectiva interdisciplinar, transcendendo os limites da educação formal (Pedrini, 1997: 27).

No Brasil, foi a Lei nº 6.938/81 (sobre a Política Nacional do Meio Ambiente) que instituiu formalmente a educação ambiental, listando entre seus princípios e objetivos a “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio

ambiente”. Por conseguinte, no âmbito da educação escolar, existem previsões relativas à educação ambiental, contidas na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Contudo, foi em 1999 que a educação ambiental recebeu tratamento especial, pela Lei nº 9.795/99, sendo definida, no artigo 1º, como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.”

De-Paula e Pedrini fazem referência à existência de uma confusão conceitual de educação ambiental, basicamente porque se resume, muitas vezes, em conteúdos naturalistas, que excluem a política, a ciência social e a prática dos conteúdos teóricos abordados (2002: 89-90). Na verdade, a educação ambiental não possui um conceito absoluto, ela compreende um leque de princípios e objetivos que devem ser introduzidos e alimentados nas práticas cidadãs e defendidos por estudiosos de todas as áreas do conhecimento. Nesse sentido, a lei expressa como primeiro objetivo da educação ambiental “o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos” (artigo 5º, I).

Em suma, a educação ambiental tem por fim a formação do sujeito ecológico através de práticas socioambientais por todos os segmentos da sociedade, sendo incumbência, expressamente atribuída pela lei, no artigo 3º, das instituições de ensino, dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, dos meios de comunicação em massa, das empresas e instituições públicas e privadas, além da atribuição genérica do poder público conferida pela Constituição Federal. Ao final desse rol, o legislador incluiu a sociedade como um todo.

No ensino formal, a educação ambiental deve ser introduzida transversalmente nos currículos escolares públicos e privados, não como disciplina autônoma, mas como prática educativa integrada, contínua e permanente, bem como os professores devem receber formação complementar para cumprimento da lei. Também as universidades são responsáveis pela mudança cultural, assumindo o papel de formação, além da profissional, da cidadania, para que as pessoas aprendam a defender suas vidas para além da suas áreas de atuação, compartilhando suas vivências em comunidade.

A provocação educativa, entretanto, ultrapassa os limites da escola, universidade ou qualquer instituição de ensino, abrange as famílias e a comunidade, em uma relação de aprendizagem entre homens e natureza que prima pela utilização consciente do poder humano transformador. É com contribuições da educação formal e não formal que se formam sujeitos de atitude ecológica, participantes ativos da vida pública, construtores de uma cultura calcada em valores éticos e morais, de respeito às diferenças e busca por qualidade de vida. Pretende-se “não uma educação apenas de conteúdos, mas, prioritariamente, de postura. De um comportamento frente ao mundo” (Freire, 2003: 14).

Interessante expor, por fim, os três benefícios da educação ambiental vistos por Steinmetz: “mudanças de hábitos e comportamentos, a adoção de novas atitudes”, “redução da inflação de normas jurídicas sobre meio ambiente”, bem como dos “custos estatais com a defesa e preservação do ambiente” (2009: 197). É uma sequência lógica: se os comportamentos são ecológicos, não são necessárias inúmeras normas jurídicas ambientais, porque os próprios princípios e regras gerais orientam as condutas. Também são reduzidos os custos estatais, pois os investimentos acabam sendo em programas preventivos, mais baratos, e não reparadores de destruições ambientais, mais caros.

A Agenda 21

A Agenda 21 é um programa de ação que tem seus fundamentos em um documento assinado pelos países participantes da Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992, composto por quarenta capítulos, como uma tentativa para promover o desenvolvimento sustentável. Foi assim denominada em função das expectativas de ações e realizações sustentáveis para o novo século que estava se aproximando (Ministério do Meio Ambiente, 2010).

Assim como o Plano Diretor nas cidades e a introdução de uma educação ambiental nas instituições de ensino e comunidades, “a Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (Ministério do Meio Ambiente, 2010).

Apresentando estratégias e elementos para o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21 está dividida em quatro seções. A primeira versa sobre dimensões sociais e econômicas, por meio da apresentação de políticas, estratégias e propostas que

viabilizam a sustentabilidade, combatem a pobreza e provocam mudanças e melhorias nos padrões de consumo, na saúde pública, enfim, na qualidade de vida. A segunda seção diz respeito à conservação e à gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento. A terceira se refere ao fortalecimento do papel dos principais grupos sociais, entre eles, crianças, adolescentes, indígenas, trabalhadores, sindicatos, comerciantes e agricultores, a fim de que participem dos processos decisórios e de implementação de programas para a sustentabilidade. E a quarta seção está voltada para os recursos financeiros, jurídicos, nacionais e internacionais para a execução dos objetivos e políticas sustentáveis.

Sinteticamente, o documento assinado a nível internacional discorre sobre conceitos importantes e diretrizes sobre os mais diversos temas, como saúde, poluição, saneamento, educação, transporte, a serem seguidos para a promoção do desenvolvimento sustentável, por todos os países, estados, cidades, comunidades. Vale destacar, na última seção, a previsão de contribuição dos países desenvolvidos, em 0,70% de seu PIB (produto interno bruto), para a concretização das ações previstas na Agenda, vista, dessa forma, não só como um documento, mas como um projeto social transformador nos níveis internacional, nacional e local.

Quanto à Agenda 21 Brasileira (a nível nacional), foi concluída em 2002, sendo que participaram de sua construção cerca de quarenta mil brasileiros. Dois documentos a compõem: “O resultado da Consulta Nacional”, que apresenta discussões e resultados; e “Ações Prioritárias”, com um rol de vinte e uma ações a serem implementadas. Em 2003, deu-se início à execução de seus principais desafios, quais sejam: elaboração de Agendas 21 Locais e práticas de educação ambiental para a sustentabilidade (dados extraídos do *site* do Ministério do Meio Ambiente). Mas Agenda 21 Brasileira adquiriu ainda mais força pela obrigatoriedade de introdução de suas previsões de planos e estratégias no Plano Plurianual (o qual contém as diretrizes, objetivos e metas que orientam o governo federal durante o exercício de quatro anos, ou seja, constitui-se lei de iniciativa do poder executivo, que depende de aprovação do Congresso Nacional a cada período, consoante a redação do artigo 165 da Constituição Federal).

O mais importante para esse estudo é que a Agenda 21 Global, entre suas disposições, e a Agenda 21 Brasileira, entre seus objetivos, mostram que a concretização de tudo isso começa em cada região, cidade ou localidade, com o reconhecimento das prioridades de cada espaço, possibilitando uma mudança local e, com a atuação de todos, global.

A Agenda 21 Local se forma através de um processo de participação da sociedade como um todo para a identificação dos problemas ambientais, sociais e econômicos locais, a elaboração e a implementação de políticas públicas para a concretização da sustentabilidade. A iniciativa pode ser tanto do poder público como da sociedade civil, mas o desenvolvimento deve ser presidido por um grupo de trabalho integrado, inclusive com lideranças de instituições como Organizações Não-Governamentais, escolas, universidade etc.

Embora não exista uma forma determinada para a construção de agendas locais, é importante nesse processo a criação de um fórum permanente, institucionalizado pelo poder executivo ou legislativo, para a preparação, acompanhamento e avaliação do programa de desenvolvimento sustentável local. Sua criação é essencial para que os anseios dos participantes, relativamente aos temas críticos escolhidos pelo fórum, sejam ouvidos e introduzidos nos planos. Além disso, faz-se necessária uma secretaria, uma estrutura executiva com recursos financeiros para o regular funcionamento do processo (Ministério do Meio Ambiente, 2010).

O Ministério do Meio Ambiente elaborou um “passo a passo” (roteiro) para a construção de Agendas 21 Locais. Ele possui seis etapas: sensibilizar os governos e as comunidades; criar um fórum; elaborar um diagnóstico dos problemas locais; e elaborar, efetivar e avaliar os planos locais. Seja em uma escola, ou grupo de professores e alunos, ou moradores de uma comunidade, enfim, qualquer grupo de pessoas preocupadas com o espaço em que vivem pode desenvolver sua própria Agenda 21.

De fato, a Agenda 21 é o instrumento que se mostra mais eficaz, porquanto mais próximo da realidade ambiental, proporcionando o desenvolvimento de trabalhos locais com repercussões planetárias. Afinal, “uma proposta metodológica em educação ambiental ao mesmo tempo em que parte, necessariamente, do cotidiano, à medida que está pautada por eventos da realidade local, não pode deslocar-se de uma reflexão e preocupação com o global, com o planetário” (Barcelos, 2008: 93).

Apesar da evidente importância da Agenda 21 como documento global, nacional e local, sequer as pessoas têm conhecimento de sua existência ou se conhecem não a considera como documento imperativo, porque não é lei. E, no Brasil, se mesmo as leis, com toda sua força carecem de aplicabilidade, mais complicada é a situação da Agenda 21. A organização e os trabalhos do Ministério do Meio Ambiente é excelente, porém pouco divulgado.

Dessa forma, o primeiro passo é trabalhar com a divulgação, informação, comunicação da Agenda 21 Global e da Brasileira, bem como dos passos para a criação de Agendas Locais, e com a noção de que o Direito não é a lei bruta, mas uma construção social de costumes, princípios e valores fundamentais para a vida no planeta. Aprópria visão dos próprios operadores do Direito precisa mudar para que se compreenda a Agenda 21 como uma forma de organização, planejamento e ordenamento fundamental para o desenvolvimento das cidades, independente de ser ou não lei.

A Agenda 21, ao lado de uma estrutura de educação ambiental e de eficientes planejamentos municipais, é o instrumento ideal para que a sustentabilidade não seja apenas um conceito, mas se transforme em ações e projetos de vida nas cidades de todo o mundo.

Conclusão

Os atuais modelos de desenvolvimento, afirmados pela globalização dos mercados, nos quais é mais fácil instituir penalidades e medidas reparadoras do que tomar medidas preventivas (porque, muitas vezes, estas podem atrasar o crescimento econômico), não são apropriados para um Estado ser democrático no exercício dos direitos do homem. Somente uma ordem preventiva, sustentada pela realização dos direitos fundamentais, é capaz de garantir uma política democrática para as presentes e futuras gerações.

Todavia, a legislação não vem sendo respeitada de forma plena, tanto por parte dos governantes como dos governados. O ordenamento brasileiro carece de aplicabilidade e, por derradeiro, falta planejamento, informação, gestores públicos competentes e cidadãos ativos. As cidades acabam se dividindo em duas partes: uma legal, com infra-estrutura e bases para uma vida digna; outra ilegal, pobre, marginalizada, desprovida de qualquer tipo de investimento, impedida do acesso ao mercado de consumo. Em verdade, os territórios globais estão ameaçados pela falta de humanidade. E não é redundante falar que a própria essência da existência dos homens (a humanidade) não está presente, porque, na realidade, vê-se uma existência mascarada, nada espontânea, escancaradamente ditada.

É preciso remanejar o sentido da política e da democracia, o que começa pela comunicação com as diversas áreas do conhecimento, compartilhando-se saberes e

integrando ações para a reconstrução de uma realidade de direitos plenos e deveres efetivados. Assim, o direito à cidade sustentável deverá surgir de uma gestão do meio ambiente urbano, em que as decisões sejam descentralizadas, levando em consideração os aspectos econômicos e ambientais das cidades, visando o bem-estar social e ambiental de seus cidadãos, chegando-se, por fim, a um modelo de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, verifica-se que aplicabilidade integrada e interdisciplinar dos mecanismos jurídicos apresentados ao longo da pesquisa representa uma possibilidade concreta para a sustentabilidade: Estatuto da Cidade (e os Planos Diretores), Educação Ambiental e a(s) Agenda(s) 21.

Os Planos Diretores, orientados pelas normas do Estatuto da Cidade, são instrumentos fundamentais para a organização dos territórios, uma vez que contêm (ou devem conter) as disposições relativas aos limites de utilização dos recursos ambientais, bem como aos meios de proteção e recuperação ambiental. Contudo, para o respeito desses limites e o desenvolvimento de planos municipais seguros, a sociedade deve ser participativa, exercer sua cidadania, e o poder público deve ser preparado e transparente.

A construção e desenvolvimento da cidade dependem da formação e desenvolvimento de seus cidadãos, porquanto não há cidade sem cidadãos. Outrossim, não há cidadão sem educação. A democracia, constituidora da personalidade estatal, demanda a educação ambiental para uma prática participativa de atores de uma sociedade sustentável, tendo como referência novos sujeitos, com dignidade e autonomia. É a educação ambiental que possibilita a compreensão do mundo, quebrando a falsa impressão de felicidade expressada pelo consumo, a partir do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fundamental como obrigação e como garantia para a sustentabilidade, pensando-se no atual desenvolvimento e nas consequências produzidas aos futuros netos e filhos do planeta.

A educação ambiental propicia a construção de Planos Diretores justos ambiental e socialmente, frutos de esforços do governo e dos governado e de um diálogo permanente entre sociedade e natureza. Desse modo, também fica mais fácil criar Agendas 21 Locais, as quais potencializam os próprios Planos Diretores, porque representam atitudes de preocupação, responsabilização e envolvimento. Por meio das Agendas, as comunidades, junto de seus governantes, identificam seus problemas e

participam da elaboração de programas em busca de soluções, tanto no sentido de recuperação como de prevenção do meio ambiente, transformando a realidade local e a qualidade de vida.

Nesse contexto, a Agenda 21 Global serve de guia para a criação de Agendas Nacionais e Locais, por meio de um processo de planejamento participativo, orientando a sociedade para um novo padrão de desenvolvimento, cujo alicerce é a sustentabilidade ambiental, social e econômica, obtidas a partir de pequenas ações individuais, mas com um pensamento coletivo e humano.

O desafio, como diria Leonardo Boff, é combinar trabalho com cuidado. O desenvolvimento é essencial, mas sempre com um sistema equilibrado de consumo dos recursos naturais, sem que haja esgotamento ou destruição, buscando-se não só a produção de riquezas, mas qualidade de vida, sem constituir-se fator prejudicial à natureza.

Por fim, visto que natureza e vida humana são indissociáveis e que o Direito é regulador dessas relações, o Direito e o Estado são as forças propulsoras para a mudança de modelo de ocupação do planeta, por meio de um processo educacional-ecológico permanente, com vistas à recuperação, preservação e proteção do meio ambiente e consequente construção de cidades sustentáveis.

Referências Bibliográficas

BARCELOS, Valdo (2008). Educação ambiental: sobre princípios, metodologias e atitudes. Petrópolis, RJ, Vozes.

BOFF, Leonardo (2008). Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela Terra.15. ed.Petrópolis, RJ, Vozes.

BONAVIDES, Paulo (2001). Teoria constitucional da democracia participativa (por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade).1. ed.São Paulo, Malheiros Editores Ltda..

BUARQUE, Sergio C. (2006). Construindo o desenvolvimento local e sustentável.Rio de Janeiro, Garamond.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE (2012). Disponível em: www.cidades.gov.br.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura (2006). Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico.2. ed.São Paulo, Cortez.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (2007). “O Estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade”. BONIZZATO, Luigi; COUTINHO, Ronaldo (Coord.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.1. ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris,p. 53-69.

COUTINHO, Ricardo (2007). “A mitologia da cidade sustentável no capitalismo”. BONIZZATO, Luigi; COUTINHO, Ronaldo (Coord.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. 1. ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris,p. 17-52.

DALAROSA, Adair Ângelo (1998). Estado, educação e cidadania.1. ed.Caçador,Universidade do Contestado.

DE-PAULA, Joel Campos; PEDRINI, Alexandre de Gusmão (1997). “Educação ambiental: críticas e propostas”. PEDRINI, Alexandre de Gusmão (Org.). Educação ambiental: reflexões e práticas contemporâneas. 3. ed. Petrópolis, RJ, Vozes,p. 88-145.

FERREIRA, Francisco Whitaker (1984). “Planejamento participativo: possível ou necessário”, Planejamento e participação, ano 13, n. 54, Brasília, p. 5-11.

FREIRE, Ana Maria Araújo (2003). “O legado de Paulo Freire à educação ambiental”. BARCELOS, Valdo Hermes de Lima; NOAL, Fernando Oliveira (Org.). Educação ambiental e cidadania: cenários brasileiros. 1ed..Santa Cruz do Sul, EDUNISC, p.11-21.

FREIRE, Paulo (1998). Educação e mudança. Tradução de Moacir Gadotti e Lillian Lopes Martin. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente (2001). São Paulo, Revista dos Tribunais.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2010). Disponível em: www.mma.gov.br.
MORIN, Edgar (2006). Os sete saberes necessários à educação do futuro. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 11. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF, UNESCO.

PEDRINI, Alexandre de Gusmão (1997). “Trajetórias da educação ambiental”. PEDRINI, Alexandre de Gusmão (Org.). Educação ambiental: reflexões e práticas contemporâneas. 3. ed. Petrópolis, RJ, Vozes, p. 21-87.

SILVEIRA, CleryJesus da; SOUZA, Paula Bragrichesky (2007). “Exigências para uma gestão urbano-ambiental sustentável”. BONIZZATO, Luigi; COUTINHO, Ronaldo (Coord.). Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. 1. ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Constituições do Brasil (2002). 1. ed. Porto Alegre, editora Sagra Luzzatto.

STEINMENTZ, Wilson (2009). “Educação ambiental, constituição e legislação: análise jurídica e avaliação crítica após dez anos de vigência da Lei 9.795/99”. LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Coord.). Revista de direito ambiental.Ano 14. n. 55. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda.,julho-setembro, p. 189-202.