

O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

THE ROLE OF ESCAZÚ AGREEMENT FOR A NEW URBAN AGENDA

Filipe Bellicanta de SOUZA¹
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Francisco CANELLA²
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Resumo:

A ressignificação dos espaços urbanos precisa da democracia participativa via três pilares: 1. Acesso à informação, 2. Participação pública, e 3. Acesso à justiça ambiental, ora regidos pelo Acordo de Escazú, os quais estão dimensionados em escala regional da América Latina e Caribe para sustentar a participação deliberativa disposta pelos Planos Diretores Municipais, em exemplo, do Brasil no contexto de eventos climáticos e de desastres. Foi utilizado o método indutivo com metodologia dotada de fontes primárias com a análise documental da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, com fontes secundárias mediante o uso de bibliografias. Os pilares são um eixo de proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores. Isso se dá quando os indivíduos exercem os seus direitos sociais, econômicos e culturais. Por efeito, tem-se o desalinhamento extraterritorial, o afasta da sua eficiência por uma melhor adequação e prevenção de eventos climáticos e de desastres, dando sentido concreto à justiça ambiental.

Palavras-chave: Democracia Participativa; Gestão Urbana; Nova Agenda Urbana.

¹ Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. Bolsista – PROMOP/UDESC. Investigador da Rede JUST-Side “Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais” da Universidade de Coimbra – Portugal. Especialista em Gestão Sustentável e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. – E-mail: filipeebs@gmail.com. – Orcid: 0000-0002-6528-6164.

² Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professor do departamento de Geografia do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental - PPGPLAN/UDESC, Florianópolis/SC. – E-mail: francisco.canella@udesc.br – Orcid: 0000-0002-6796-7721.

Abstract:

The new meaning of urban spaces requires participatory democracy via three pillars: 1. Access to information, 2. Public participation, and 3. Access to environmental justice, now governed by the Escazú Agreement, which are dimensioned on a regional scale in Latin America and Caribbean to sustain the deliberative participation provided by the Municipal Master Plans, for example, in Brazil in the context of climate events and disasters. The inductive method was used with a methodology equipped with primary sources with documentary analysis of the 2030 Agenda and the New Urban Agenda, with secondary sources through the use of bibliographies. The pillars are an axis for protecting the environment, human rights and their defenders. This happens when individuals exercise their social, economic and cultural rights. As a result, there is extraterritorial misalignment, which takes it away from its efficiency through better adaptation and prevention of climatic events and disasters, giving concrete meaning to environmental justice.

Keywords: Participatory Democracy; Urban Management; New Urban Agenda.

Introdução

Neste trabalho foi considerada a importância do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça ambiental como fatores de constituição da democracia participativa, regulada pelo Acordo Escazú para América Latina e Caribe. Isto, a fim de investigar se esses pilares podem vir ao encontro da justiça cidadã como o cerne da ressignificação do espaço urbano-ambiental no contexto de desastres nos planos diretores. Algumas reflexões provocadas pela experiência dos planos diretores de Florianópolis são incorporadas ao artigo.

Para tanto, é no sentido de trazer as normas internacionais ao tema, enquanto instrumentos de fortalecimento do poder local multinível. Mais adiante, por meio de investigação bibliográfica e documental de caráter exploratório e descritivo, pretende-se trazer a exposição desses temas no processo de democratização da justiça e inclusão democrática numa perspectiva de cruzamento entre políticas setoriais, bem como com instrumentos de governança e estratégias de planejamento urbano sustentável em escala local.

Busca-se responder como se dá a construção da democracia participativa nos contextos dos planos diretores. Assim, será evidenciado se um engajamento inclusivo e cívico pode tornar possível compreender o escopo de aplicabilidade e exigência do acesso à informação, da

participação popular e do acesso à justiça ambiental/ecológica em paralelo à dificuldade da proteção ambiental.

1. O tripé da democracia participativa: O acordo de Escazú

A interdependência da democracia participativa ao entendimento popular da necessidade de atendimento aos meios de subsistência socioeconômicos vem, hoje, também, ao encontro da redução de injustiças socioambientais e ecológicas. A aplicação de instrumentos internacionais de governança por atores públicos, privados, *stakeholders* e cidadãos pode vir a se tornar um obstáculo diante da complexidade temática, dos conteúdos e cenários multidimensionais que vem a ser inseridos, especialmente, na era atual em que o direito da força prevalece na tomada de decisão, onde repercutem os princípios, os objetivos e os fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

Os atores envolvidos nesses processos de democratização e acesso à justiça precisariam ter maior discernimento quanto à percepção da realidade, especialmente, sobre as políticas em torno das pessoas vulneráveis que venham a ser parte em um litígio ou em razão de ameaças dos seus direitos violados. Estes sujeitos de direitos precisariam ser melhor amparados pelo Estado e pela sociedade civil aparelhada além de instrumentos de gestão democrática, cujos nortes são influenciados pelos princípios de direito ambiental comumente veiculados pela comunidade internacional (BONAVIDES, 2001).

Para esse contexto, os países integrados à América Latina e Caribe desdobraram os seus esforços em 04 de março de 2018, na cidade de Escazú na Costa Rica, e em negociação com a sociedade civil e com os cidadãos, foi adotado um acordo regional denominado Acordo de Escazú (UN, 2018).

Este instrumento dispõe sobre a governança de caráter multilateral para gerar o tripé da democracia participativa: o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental. Este dá ênfase aos grupos vulneráveis e a proteção dos defensores dos direitos humanos, o “que se mostra crucial para a redução do déficit de legitimidade da política contemporânea – pode obter sucesso nas instâncias em que a participação e a deliberação são tratadas como dois elementos-chave no processo de tomada de decisão coletiva” (PAROLA, 2017, p. 174).

O Acordo de Escazú trata da regionalização do conhecimento em uma abordagem integrada, multissetorial nos eixos econômicos, ambientais e sociais à implementação analítica em nível sub-regional, regional e inter-regional, com plataformas intergovernamentais pelo diálogo político e pela capacitação dos Estados-parte.

1.1 O acesso à informação ambiental: a gestão transparente dos espaços urbanos como fator de democratização

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL (2018), expõe que qualquer modalidade de informação registrada, e que esteja vinculada ao meio ambiente e recursos naturais, os seus riscos e impactos de sua afetação na saúde, importa em relacionar com a proteção e a gestão ambientais, sendo imprescindível oferecer o conhecimento além das reais causas e efeitos do contexto ambiental que venham a gerar um impacto.

Essa ingerência vem ao encontro da denegação do direito ao acesso à informação ambiental, e uma vez que for descumprido ou ocultado o seu fornecimento pelas autoridades, e contrariando as disposições jurídicas constitucionais, estar-se-á aplicando um regime de exceção – a confirmação da inconstitucionalidade pátria.

Isso se daria porque a justiça não estaria sendo canalizada para o povo, para a Nação, para a efetiva soberania nacional e para a estabilidade da governança. Oportunizando, assim, impactos ainda mais desastrosos para as comunidades locais, com a desinformação ambiental, esfacelamento do poder local na organização dos espaços urbanos e, conseqüentemente, do pacto federativo brasileiro que individualiza o município.

Portanto, o acesso à informação ambiental precisaria ter aplicação voltada à promoção do exercício da cidadania ecológica numa perspectiva do art. 225 da CRFB/88 que dispõe sobre o direito a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado de caráter intergeracional. Isso precisa se estender ao contexto e compreensão de que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade**, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, **grifo nosso**).

Por outro lado, há de ponderar que o acesso à informação ambiental de fato também precisa ser abrigado:

a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física; b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; c) quando a divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos. (CEPAL, 2018, p. 18).

É importante que haja a participação cidadã consciente sobre esses processos, cujo controle legislativo implicaria na sua exigibilidade, esclarecimento e um melhor resultado das atividades essenciais à justiça. Isso se daria por uma ruptura paradigmática e não só axiológica, mas intrínseca ao cidadão, sendo a gestão devidamente informada por veículos de expressão participativa enquanto força motriz para o seu encadeamento estruturado, oportunizando espaços urbanos com capacidade administrativa adequada para lidar com impactos climáticos e de desastres (NOBRE; MARENGO, 2017).

Por isso, considera-se que as compreensões sobre as pluralidades transversais, do global-regional ao nacional-local, implicam na solução dos conflitos de forma multiescalar, de forma inclusiva via cooperação, respeito aos direitos civis e à liberdade intelectual. Trata-se de gerar a capacidade do exercício das liberdades públicas e privadas para conseguir resolver os problemas de caráter socioambiental, econômico e humanitário, em prol de promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais multidimensionais e plurais.

Esta compreensão exige que a conscientização do povo esteja em paralelo à sua inserção além de aspectos positivistas e jusnaturalistas, porque a sua mera normatização material não surte efeitos para atingir um Estado Ambiental, Democrático e de Direito, tampouco, um supremo direito do povo. Assim sendo, havendo a disponibilização do acesso à informação ambiental, apoiado na importância de educar os povos sobre a sua participação referente à proteção do meio ambiente e a consequente promoção da justiça cidadã, ter-se-á a compreensão dessa problemática e suas extensões, especialmente nos planos de gestão local dos espaços urbanos. Essa construção se dá:

[...] ao ter consagrado um direito de acesso às informações, o Direito Internacional do Meio Ambiente abriu a possibilidade de considerar-se, igualmente, sobre a existência de um direito subjetivo fundamental de o público participar nos processos decisórios governamentais naquele campo do meio ambiente do Estado sob cuja jurisdição se encontra, bem como do meio ambiente global (BULOS, 2012, p. 600)

Então, identifica-se que é preciso alcançar uma compreensão sensata dos conflitos diante de suas complexidades atinjam a proteção do meio ambiente na sociedade contemporânea, que não dispõe de segurança jurídica ambiental no estabelecimento na tomada de decisões:

A complexidade dessa composição multifária de problemas que se organizam em relações de tensão e colisão de pretensões *coloca em evidência*, no entanto, não a qualidade *particular* dos novos problemas sujeitos à atividade de regulação atribuída ao Direito Ambiental, mas sim as dificuldades que são enfrentadas na *organização de alternativas funcionais e, sobretudo, eficientes para a fundamentação e justificação das escolhas e das decisões (respostas)*, que permitam ser atingido o ponto ótimo de proteção do ambiente em sociedades cuja característica fundamental reside em *não oferecer as condições de segurança técnica, científica e informativa, necessárias para esses processos de tomada de decisão* (LEITE; AYALA, 2004, p. 128).

Desse modo, Parola (2017, p. 153) ensina que o acesso à informação ambiental assegurado vem a “garantir que a população esteja consciente do que ocorre em seu ambiente adjacente e, além disso, esse pilar visa o fato de que o público deve ser competente para participar de maneira informada”.

1.2 Participação pública: o eixo para a proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores

Este tema pode vir a ser considerado o ponto principal do Acordo de Escazú, pois a participação popular está imbricada à proteção dos direitos humanos e do ambiente, reforçando-se mutuamente para oferecer melhores condições e qualidade de vida a todos e a eficácia dos mecanismos de justiça.

Isso exige uma compreensão sobre o processo de adaptação e aperfeiçoamento técnico além da sua validade, legalidade, eficácia e vigência. Portanto, quando essas manifestações deixarem de ganhar escopo na tomada de decisão à participação pública, não haveria a aceitação paradigmática da democracia ambiental. Isso ocorre como um adiamento do progresso nos tempos correntes. Na esteira da proteção dos direitos humanos, do ambiente e dos seus

defensores frente aos riscos socioambientais, há obrigações decorrentes de atos normativos do âmbito do Direito Público Internacional que precisam de evidência direcionada para esses rumos. Para isso, o Acordo Escazú possui ênfase à proteção dos vulneráveis, de comunidades e povos tradicionais em locais onde há a disputa por recursos naturais frente junto à violação de direitos humanos dos seus defensores.

É dentro desse conjunto de reações em que há a necessidade de os Estados se transformarem de uma maneira que atendam às necessidades de ambientais frente à ditadura da escassez, à cultura do medo e dos riscos ecológicos (BECK, 2011).

Desta forma, percebe-se que há um envolvimento nessas circunstâncias pelo Acordo de Escazú como uma dificuldade de desenvolvimento humano regional, da sua identidade e da sua proteção, porque:

Isto de alguma forma é algo novo, mas passou despercebido por muito tempo em meio aos esforços para superar a miséria. Essa página negra, além do mais, ganha em importância com o superdesenvolvimento das forças produtivas [...] no processo de modernização, cada vez mais forças *destrutivas* também acabam sendo desencadeadas, em tal medida que a imaginação humana fica desconcertada diante delas [...] na medida em que essa transição se consuma, chega-se então, com efeito, a uma transformação social que se distancia das categorias e trajetórias habituais de pensamento e ação (BECK, 2011, p. 25).

Diante dos envolvimento entre os povos para adoção dos direitos humanos universais, acredita-se que sua instrumentalização em mecanismos de gestão local, além da proteção desses direitos, do ambiente, possa ressignificar os espaços urbanos com real efetividade oferecendo o “direito subjetivo de participar nas decisões político-administrativas do Estado sob o qual se encontra jurisdicionado” (BULOS, 2012, p. 601).

Para melhor assegurar a continuidade das performances dessa governança, torna-se imprescindível percorrer o tripé da democracia participativa, a diante do dever ecológico, social e econômico constitucionalmente assegurados para harmonizar a proteção dos recursos naturais e o crescimento vigoroso e ordenado para as presentes e futuras gerações. (AYALA, 2011, p. 288-289).

Com isso, é certo que para toda mudança há resistência, e aos contextos da América Latina e Caribe não se difere e, ao mesmo tempo, a possibilidade de rever o *modus vivendi*, o *modus operandi*, a segurança jurídica e ontológica nas relações de poder são insuficientes para a concretização da democracia ambiental.

Além disso, há a importância de o acesso à informação passar a ser considerado como

uma etapa de ciência dos riscos e de isto vir a ser ressignificado como uma oportunidade de exercício das liberdades públicas inseridas no cotidiano administrativo das cidades, e, de seus respectivos espaços urbanos.

Assim, a participação popular pelo eixo da proteção do ambiente, dos direitos humanos e dos seus defensores ajuda a compreender em dar o senso de justiça ao cidadão, dando simetrias à democracia ambiental. Dessa forma, o cidadão passa a ser o protagonista do fortalecimento das instituições, cujos laços podem vir a se tornar mais recíprocos, fluídos, transparentes e frutíferos, por gerar um instrumento de gestão local imbuído de tais preceitos, isto é, a inclusão do “como fazer”.

1.3 Acesso à justiça ambiental: a inclusão como processo de democratização

Este instituto normativo regulamenta sobre a garantia do acesso à justiça ambiental de acordo com o devido processo legal, incumbindo ao Estado-Parte asseverar, por meio de suas normais, leis e mecanismos nacionais, o acesso às instâncias judiciais e administrativas. Ainda, para impugnar e recorrer de quaisquer atos administrativos e recursais, por toda decisão, ação, omissão referente ao acesso à informação ambiental, participação pública e normas jurídicas vinculadas à matéria ambiental para haver um envolvimento significativo e justo diante do multiculturalismo e multidimensionalidade dos riscos socioambientais.

Mais além, isso precisa ser facilitado no sentido de eliminar barreiras ao seu exercício para torná-lo efetivo, aos seus mecanismos sistematizados judiciais e administrativos, a utilizar uma nova reconfiguração hermenêutica apropriada à realidade, à complexidade, à interpretação e tradução das informações, à assistência técnica e jurídica gratuita, bem como aos métodos alternativos de resolução de conflitos (UN, 2018, art. 8, §4, §5). Isso se dá porque:

As questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, em um nível relevante. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso apropriado à informação relativa ao ambiente que é detido pelas autoridades públicas, incluindo informações sobre materiais e atividades em suas comunidades e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e participação do público através de informações amplamente disponíveis. O efetivo acesso a procedimento judiciais e administrativos, incluindo reparação e recurso, devem ser fornecidos (UN, 1992, tradução livre).

Por isso, o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça ambiental entrelaçam-se, e sendo interdependentes para que a cidadania exista nesse processo, a democracia participativa aos contextos e conflitos socioambientais impulsionaria o cidadão a desfrutar desses direitos-deveres que pertencem a uma sociedade organizada sob baliza jus ambiental. Torná-las essencialmente fluídas contribui para fortalecer um modelo de gestão ajustado aos ditames da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil, porque há projetos de desenvolvimento cabíveis para um novo escopo de adaptação compatível com a democracia ambiental.

2. Possíveis pontos de partida para a ressignificação dos espaços urbanos: a questão de desastres

A natureza da democracia participativa evidenciada percorre as relações intergovernamentais, e expõe que o desenvolvimento urbano precisaria ser sustentável e exercido de uma maneira integrada, porque o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Comunidades sustentáveis e resiliência) dá a perspectiva de que as cidades e assentamentos humanos sejam geridos a fim de promover o engajamento cívico para evoluir as interações sociais e intergeracionais para construir uma sociedade pacífica e pluralista, visando atender as demandas socioambientais, especialmente daqueles em situações de vulnerabilidade (CEPAL, 2017).

Ainda, serve para cumprir as funções territoriais além das esferas administrativas e decisórias como eixos e motores para o desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado em todos os níveis no cenário de eventos climáticos e desastres (CEPAL, 2017, §13, b), e) e g) e § 15, P. 04).

No entanto, as incertezas em relação ao cenário de clima e desastres naturais são situações que exigem a análise de múltiplas possibilidades de construir as cidades e de como as ações antrópicas moldam as emissões de gases estufa, a inserção da modelagem do clima, a avaliação de impactos, vulnerabilidade, adaptação, mitigação e de a gestão de riscos e de desastres vir a influenciar na necessidade de melhorias das cidades e das condições de subsistência - alimentação, saúde, saneamento básico e educação (NOBRE; MARENGO, 2017).

No século XXI, os atores globais têm se voltado a desempenhar novos marcos regulatórios para sustentar a sociedade do conhecimento, exigindo responsabilidade diante dos conflitos socioeconômicos decorrentes do uso de recursos naturais. Nesse sentido, a ciência deveria conseguir ter facilidade para cruzar as plataformas/mecanismos de governança para a tomada de decisão, mas o esforço é gigantesco e precisa ser desenvolvido por todos e em todos os níveis. (NOBRE; MARENGO, 2017).

Por outro lado, a possibilidade de ingerência entre os *stakeholders* demonstra que há a geração de uma lacuna jurídica entre os mecanismos de governança pela falta de evolução da sociedade exigir adequações legais frente às problemáticas decorrentes da globalização, por isso:

Os Estados devem cooperar em um espírito de parceria global para conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, dadas as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que comandam. (UN, 1992, princípio n. 7, p. 2).

Dessa forma, os 193 países signatários da Nações Unidas desempenharam a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em 20 de outubro de 2016, aprovada em 23/12/2016 pela ONU, elaboraram a Nova Agenda Urbana – NAU, bem como a Declaração de Quito, e posicionaram-se da seguinte forma acerca da temática:

63. Reconhecemos que as cidades e assentamentos humanos enfrentam ameaças sem precedentes de padrões de produção e consumo insustentáveis, perda de biodiversidade, pressão sobre os ecossistemas, poluição, desastres naturais e causados pelo homem e mudanças climáticas e seus riscos relacionados, minando os esforços para acabar com a pobreza em todas suas formas e dimensões e alcançar o desenvolvimento sustentável. Dadas as tendências demográficas das cidades e seu papel central na economia global, nos esforços de mitigação e adaptação relacionados às mudanças climáticas e no uso de recursos e ecossistemas, a forma como são planejados, financiados, desenvolvidos, construídos, administrados e administrados **tem um impacto direto na sustentabilidade e resiliência muito além das fronteiras urbanas** (UN, 2017, p. 12, tradução livre, grifo nosso).

Por isso, o espaço é o elemento principal central de estruturação da sociedade, e particularmente da sociedade contemporânea. Mais especificamente, o homem passou a ser um

sujeito na história, e abriu-se a novas experiências cotidianas em sociedade pelo meio do espaço das relações de poder em que são projetadas no território em razão do *modus vivendi* socioespacial nas cidades (LEFEBVRE, 2001). Assim, expõe-se que o urbanismo veio a ser uma ideologia e prática para que os problemas urbano/industriais decorrentes de uma determinada sociedade sejam mitigados de forma teórica, prática e crítica.

A cidade é um espaço plural e multidimensional, também reconhecido como meio ambiente artificial, sendo um fenômeno sistêmico, com informações, diversidades e cultura articulados entre políticas, problemas sociais, econômicos, ideológicos e históricos (CASTELLS, 2009). A sua compreensão exige o planejamento urbano com uma interdisciplinaridade a partir de perspectivas geográficas, legais, éticas, ecológicas e socioambientais.

Em razão do crescimento urbano desordenado das cidades brasileiras e a existência em locais livres para construção estar cada vez menor, geram-se problemas com espaços subutilizados, áreas desvalorizadas, ineficiência dos espaços urbanos e a sua marginalização.

A ressignificação dessas áreas urbanas é um movimento que vem crescendo na seara do planejamento urbanístico e que agora exige o desenvolvimento sustentável, ora disposto pela NAU com a valorização e ocupação de espaços ociosos e sua requalificação, com importância à questão da mobilidade urbana, à questão paisagística, logística e imobiliária. Junto a esses termos aparece ainda o fenômeno da “gentrificação”:

[...] usado como eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação e até mesmo renascença e por aí a fora, mal encobrando, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerentes ao retorno das camadas afluentes ao coração da cidade [...] a gentrificação é uma resposta específica à máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente desinvestimentos das áreas urbanas significativas (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000, p. 30).

Com isso, o crescimento urbano nos municípios brasileiros desencadeou-se a ocupação do espaço territorial em desafino com a disposição constitucional e função social de que o Plano Diretor Municipal vem a oferecer. Por esta razão, este instrumento de governança possibilita encarar essa realidade a fim de delimitar o território alinhado às diretrizes e políticas de desenvolvimento urbano, conforme art. 182, e art. 39 e art. 40, §4, que incluem sobre assegurar o atendimento da qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas e a participação democrática deliberativa para gerar o acesso à informação.

O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

Assim, há os marcos político-jurídicos internacionais para análise de redução do risco de desastres (Marco de Sendai), mudança climática (Acordo de Paris) e planejamento urbano sustentável (Nova Agenda Urbana e Declaração de Quito) que guardam relação direta na governança multinível aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 01 – erradicação da pobreza, ODS 11 comunidades resilientes e sustentáveis e ODS 13 ação global contra a mudança do clima.

A nível nacional no Brasil há:

- I. A Lei 12.187/2009 (Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC), o (Plano Nacional de Adaptação Climática – PNA), com as Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC.
- II. O Programa 2040 via Objetivo 0172 que recepcionou e dimensionou o Marco de Sendai para a redução de riscos de desastres no Brasil que fortalece o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SNPDEC, tendo também a Lei 12.608/12 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil).
- III. A CRFB/88, Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA), Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei 6.766/79 (Parcelamento do Solo Urbano), Lei 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei 12.651/2012 (Código Florestal), Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento), Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), Lei nº 13.465/2017 (Regularização fundiária rural e urbana) (LEITE *et al.*, 2019).

Para ter como parâmetro um caso específico, tomemos a cidade de Florianópolis na dimensão espacial do estado de Santa Catarina, há a disposição da Lei nº 14.829/2009 (Política estadual sobre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável), a Lei nº 15.953/2013 (Sistema estadual de proteção e Defesa Civil – SIEPDEC), a Lei nº 9.748/1994 (Política estadual de recursos hídricos), e a Lei nº 14.675/2009 (Código estadual do meio ambiente) (LEITE *et al.*, 2019).

Em nível local em Florianópolis/SC há apenas brevíssima menção sobre Zoneamento urbano em áreas de riscos geológicos, o Decreto 11.494/2013 (Cria a Comissão de Gestão de riscos – CPGRRD), a Lei Complementar 482/ 2014 – Plano Diretor, Lei complementar nº 658/ 2019 (Alteração do zoneamento e uso do solo urbano), o Decreto nº 12.923/ 2014 (Regulamenta os arts. 42, 63, 73, 75, 96 e 334 do Plano Diretor), e o Decreto nº 13.574/ 2014, que regulamenta os arts. 59, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 73 e 90 do Plano Diretor- Decreto nº 20.494/ 2019 (LEITE *et al.*, 2019).

A fim de contemplar o exposto, aponta-se que:

[...] há de se destacar que não se ignora a dimensão teórico-conceitual intimamente conectada ao debate aqui proposto. Afinal, reivindicações de que questões de justiça distributiva emergem do processo de formulação legislativa e de processos decisórios relacionados ao meio ambiente e ao planejamento urbano-territorial têm sido largamente exploradas por meio de abundante pesquisa empírica e produção bibliográfica, em especial sobre as origens do movimento de justiça ambiental e suas manifestações contextuais. O argumento é no sentido de que normas ambientais, quando fragilmente formuladas e desigualmente implementadas, podem gerar desigual distribuição de ônus e benefícios geograficamente e entre grupos populacionais. Igualmente, normas de uso e ocupação do solo podem constituir-se em relevante mecanismo tanto para remediar quanto para reforçar desigualdades socioespaciais (LEITE *et al.*, 2019, p. 67-68).

De modo específico, a NAU oferece uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável - em que todas as pessoas tenham direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades. E dessa forma, que as cidades os ofereçam de tal modo que a comunidade internacional reconsidere os seus sistemas urbanos e a forma física dos espaços urbanos “mesmo quando não podem atenuar ou suplantar as normas globais, as normas territorializadas enfrentam o mundo, mesmo, quando, aparentemente, colam aos interesses globais” (SANTOS, 2006, p. 228).

A NAU, sendo um instrumento de governança multinível, estabelece um arcabouço normativo sobre o planejamento, desenvolvimento, construção, administração e melhoria de espaços urbanos por meio de cinco pilares dispostos pela ONU (2019, p. 08-09): “1. políticas nacionais urbanas; 2. legislação e regulação urbanas; 3. planejamento e desenho urbano; 4. economia local e finança municipal e 5. implantação local”.

Com esses mecanismos em todos os níveis de governo, nacional ao local, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os poderes constituintes e para todos clamem pelos espaços urbanos de “lar”, não há um padrão exclusivo para ressignificar o espaço urbano de natureza sustentável, por isso, planejar, construir e controlar os espaços urbanos se torna indispensável para a governança ter um ponto de partida.

Por outro lado, o poder da classe dominante e o falho sistema econômico hegemônico – o capitalismo, e a sua influência no desenvolvimento desigual entre de cidades em aspectos urbanos no uso do espaço urbano e seus impactos nas mudanças sociais, a urbanização e seus reflexos no urbanismo e do modo de produção capitalista e no surgimento da sociedade urbana configurada por características dominantes e dependentes pelos poderes político-jurídico, são embutidos de valores nas diferenças das relações sociais e seus impactos do seu ordenamento espacial, territorial, social e econômico. Mas, o processo histórico de urbanização expõe fenômenos e conceitos da formação de regiões metropolitanas industriais capitalistas, as

afetações e os comportamentos de grupos sociais. E mais, pode-se inferir que há a diferenciação social do espaço, entre as relações de classe (econômica, política, ideológica) e a distribuição de um produto - a moradia, expondo a reprodução da força de trabalho, determinando o ambiente espacial dos grupos, (CASTELLS, 2000. p. 181-199), – surgindo a segregação urbana como um fator de retrocesso socioambiental.

Há de se comentar a importância da perspectiva sistêmica diante dos divergentes valores que precisam ser integrados nos países em desenvolvimento como um pluralismo das diferenças para gerar mecanismos de melhor inserção social. Segundo Frank (1969, p.106), “é o caso das sociedades tradicionais em transição. A longo prazo o processo é disruptivo se não existe uma forte capacidade criadora. Enquanto isso, porém, se pode navegar à deriva da história por um tempo maior ou menor”.

Por isso, o que importa são duas coisas:

“primeiro, que a referida crença, na medida em que exagera os fatores de equilíbrio, pode subestimar o significado de muitas mudanças, considerando-as apenas como perturbações e, segundo ponto – mais importante para nosso problema -, com essa crença tende-se a não perceber a realidade de que em algum momento dado podem funcionar sociedades, de alguma complexidade, com tensões internas de valores e fins”. (FRANK, 1969, p. 106).

Por isso, a comunidade internacional posicionou-se da seguinte maneira:

65. Comprometemo-nos a facilitar a gestão sustentável dos recursos naturais nas cidades e assentamentos humanos de uma maneira que proteja e melhore o ecossistema urbano e os serviços ambientais, **reduza as emissões de gases de efeito estufa e a poluição do ar e promova a redução e gestão do risco de desastres, apoiando o desenvolvimento de estratégias de redução de risco de desastres e avaliações periódicas do risco de desastres causados por perigos naturais e de origem humana**, incluindo padrões para níveis de risco, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento econômico sustentável e protege o bem-estar e a qualidade de vida de todas as pessoas **por meio de um planejamento urbano e territorial ambientalmente correto, infraestrutura e serviços básicos**. (UN, 2017, p. 13, tradução livre, grifo nosso).

Logo, seria imprescindível não cair em um determinismo mecanicista que ignore as possibilidades e alternativas que se oferecem aos habitantes dos centros urbanos, fazendo da estrutura das cidades e a diversidade como produtos de uma atividade social e não enquanto meros fenômenos ecológicos que tenham uma lógica própria, que podem ser percebidas como fatores cruciais para a vida dos indivíduos e grupos sociais.

O limite das ciências sociais é de não conseguir lidar com grupos instáveis, não significando que esta instabilidade não tenha a sua lógica, e qualquer tentativa de definir, aprioristicamente, certas características como essenciais, pode levar a reformulação de conceitos. (VELHO, 1977, p. 82). Portanto, torna-se relevante haver flexibilidade para perceber o caos urbano, podendo detectar rumos e irregularidades, enriquecendo o seu corpo teórico de compreensão. Nesse sentido, Gilberto Velho e Machado da Silva analisam as relações sociais dos grupos urbanos considerando que por trás do caos urbano há uma lógica que o organiza, que preside uma instabilidade dada pela múltipla possibilidade de combinações dos elementos que estruturam as relações dos grupos urbanos:

‘Há n possibilidades de combinação que, embora solidamente condicionadas pela posição dos indivíduos na estratificação social, não se esgotam aí, permitindo inclusive o desenvolvimento de mecanismos de conciliação social. A participação nestes domínios, o local de moradia, evidentemente o tipo de trabalho etc., vão permitir a estruturação de subuniversos que não são imediatamente distinguíveis devido ao caráter nem sempre muito nítido de seus limites’ (VELHO; MACHADO, 1977, p. 82).

Os grupos urbanos são, portanto, marcados pela heterogeneidade, como já apontava Louis Wirth, que define a cidade como “um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (1987, p. 96). Há de se considerar que quanto maior as heterogeneidades da população, mais intensamente se manifestarão as características do urbanismo, cujo grau de interação social é uma variável importante que, quanto maior for o número de indivíduos se relacionando na sociedade, maior será a diferenciação potencial entre eles. Destaca-se que os espaços urbanos integram os meios rurais e demais setores da sociedade, por isso, pode-se falar que a cidade e/ou o campo são tipificações de formação de comunidades e relações sociais baseadas na realidade.

A partir da perspectiva da heterogeneidade urbana, expõe-se também a tendência da especialização dos indivíduos, inspirada na divisão do trabalho social, seguindo o conceito durkheimiano de solidariedade orgânica (DURKHEIM, 1999) que, quanto maior o volume, a densidade moral e material da sociedade, maior a pressão pela divisão do trabalho social. (WIRTH, 1987). Com isso, o diferente é bom, uma vez que é útil, e, portanto, tende a ser respeitado e tolerado no meio urbano para compreender o fluxo dos tecidos socioambientais nos espaços urbanos correntes.

A incorporação do pressuposto da heterogeneidade na abordagem do fenômeno urbano é fundamental para a Nova Agenda Urbana, uma vez que o futuro por ela preconizado deve resultar mais sustentável - com as pessoas tendo direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades, o que só será possível por meio de uma cidadania pautada nos pilares da democracia participativa.

Conclusões

Tem-se que os aspectos do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça em matéria ambiental estão interligados à perspectiva da justiça cidadã na exposição da regência dos Planos Diretores Municipais do Brasil para a ressignificação dos espaços urbanos no contexto de clima e desastres em que o planejamento urbano sustentável é imprescindível.

Na esfera estatal, a democracia participativa poderia ser dada de uma forma um tanto singular, uma vez que a governança global-regional não age diretamente para gerar o acesso à informação, à participação pública e acesso à justiça ambiental com segurança jurídica. A governança na esfera nacional tem a proteção dos direitos humanos, do ambiente e dos seus defensores que ainda precisa se consolidar de fato, especialmente, aos vulneráveis. Exigindo uma articulação intergovernamental coerente, mas que também seja perceptível aos olhares dos tomadores de decisão quanto a materialidade cogente do sistema normativo, o qual exige a participação pública no planejamento, no desenvolvimento, e, especialmente na implementação do urbanismo sustentável.

Isso se dá porque os ODS 01 – erradicação da pobreza, ODS 11 – comunidades resilientes e sustentáveis e ODS 13 – ação global contra a mudança do clima não restaram configurados como caminho da democratização e inclusão ao acesso à justiça, pois são indicadores que impedem a realização do tripé da democracia ambiental: acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental através da NAU. Por resultado, a confiança, a solidariedade e a responsabilidade nessas relações apontam que o capital social que envolve os cidadãos nas desigualdades não gera a participação e rompe seu escopo intrínseco da dignidade da pessoa humana para reduzir inequidades.

Para que haja então, a justiça cidadã, há como necessidade imperativa a participação do Estado, da sociedade civil, das universidades e do cidadão na geração do sentimento de pertencimento e da superação da solidariedade do medo frente ao estresse biofísico e o sistema

Terrestre. O crescimento da segurança ontológica ao viés da sustentabilidade, democratização e inclusão pelo acesso à justiça expõe que o capital natural e capital humano ainda estão bastantes distantes entre si para a realização dos ODS referidos.

Por outro lado, não há a aplicabilidade fortalecida dessas medidas, há a ausência das transformações sociais que anunciam a estagnação democrática da sociedade brasileira, demonstrando que o modelo de governança tradicional não dialoga de forma transversal sobre a ressignificação dos espaços urbanos. E configura a vivência humana sem a vocação para democracia participativa – um desdobramento do não acesso à informação, à participação pública e ao acesso à justiça ambiental no âmbito do desenvolvimento e planejamento urbano sustentável.

A desconfiança pelo progresso é causada pela própria crise de legitimação atual e encaminha a experimentação, de certa forma irreversível na Sociedade de Risco. O inequacionamento do acesso à informação sobre os riscos socioambientais não dissolve os conflitos transfronteiriços, não politiza as sociedades, mas promove o antropocentrismo das leis e normas vigentes, cuja efetivação social rompe o caráter intergeracional e ecologicamente equilibrado intrínseco do direito à cidade ser um fator da desterritorialização dos ODS percorridos.

Neste aspecto, a desordem evidenciada ante ao clima e desastres não oferece o pleno, seguro, ordenado e regular exercício do tripé da democracia ambiental. Portanto, a sociedade brasileira está fadada ao fracasso ao insistir em um modelo de democratização e inclusão do acesso à justiça falseado, regido pela insustentabilidade e fragilidade interinstitucional, sem o emprego de uma constitucionalidade vigorosa e com a exclusão da justiça cidadã.

O anêmico desenvolvimento humano está sendo usado como processo de legitimação dos transgressores da representatividade. O negacionismo é o molde de governança, a ideologia é usada como justificativa para romper as atividades essenciais à justiça, fragilizar o pacto federativo, e exercer um domínio da uma política que afasta o cidadão dos processos decisórios e, conseqüentemente, gera rupturas à democratização e inclusão ao acesso à justiça.

A cidadania, portanto, sucumbe nos espaços urbanos, vindo estes a serem o palco da insatisfação e reprovação popular diante dos riscos ecológicos que não tem sido percebido para a mitigação e solução de conflitos em escala regional-local no Sul-Global pelo âmbito da NAU, que assim deixa de percorrer os pilares do Acordo de Escazú expostos e, conseqüentemente, não proporciona a governança multinível.

O PAPEL DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA UMA NOVA AGENDA URBANA

No sentido de tornar possível essa governança, propugna-se que o patamar inicial seja a reformulação da gestão dos municípios, estes voltados a ressignificação dos espaços urbanos, impulsionado pela efetivação da democracia participativa. Isto pode ser materializado pela formação de planos diretores construídos pela e para as comunidades locais, com o devido fortalecimento dos poderes locais. A fim de que venham a se constituir em eficientes instrumentos de gestão, responsáveis por uma melhor adequação e prevenção de eventos climáticos e de desastres, dando sentido concreto à justiça ambiental.

Referências

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2ª ed. Editora 34: São Paulo, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Malheiros: São Paulo, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional de Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro de 1988. Disponível em, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 de jan. 2021.

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel. **O debate sobre a teoria do espaço**. In: CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL. **Acordo de Escazú**, Escazú-Costa Rica. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito ambiental e cartografia**: Um estudo de caso brasileiro sobre uso do solo urbano, riscos de desastres e justiça territorial. *In*: ARAGÃO, Alexandra; SANTOS, José Gomes (org). **Sistemas sociais complexos e integração de geodados no direito e nas políticas**. Instituto Jurídico – Faculdade de Direito de Coimbra – Portugal, 2019. Disponível em: https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/coloquios/IICongressoJUSTSide_e-book.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NOBRE; Carlos Afonso; MARENCO, José. **Mudanças climáticas em Rede**: Um olhar interdisciplinar. Editora Canal 6: São Paulo, 2017. Disponível em: http://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2018/02/Livro_Mudan%C3%A7as-Climaticas-em-Rede_eBook-Conflicto-de-codifica%C3%A7%C3%A3o-Unicode.pdf . Acesso em: 18 jan 2021

PAROLA, Giulia. **Democracia ambiental global**: direitos e deveres para uma nova cidadania. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2017.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

United Nations – UN. **Resolution A/RES/71/256**. 2017. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf . Acesso em: 19 jan 2021.

United Nations – UN. **Resolution A/CONF.151/26**. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 18 jan 2021.

VELHO, Gilberto; MACHADO, Luiz Antonio. Organização social do meio urbano. **Anuário Antropológico**, v. 1, n. 1, 1977.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida**. *In*: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara. 1987.



Este é um ARTIGO publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado.