

**A CRÍTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL À GESTÃO URBANA: A AUSÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA POLÍTICA URBANA COMO CAUSA DE INEFETIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE PATOS – ESTADO DA PARAÍBA**

CRITICISM OF ENVIRONMENTAL RATIONALITY TO URBAN MANAGEMENT: THE ABSENCE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN URBAN POLITICS AS A CAUSE OF INEFFECTIVE SOCIO-SPATIAL DEVELOPMENT IN THE CITY OF PATOS – STATE OF PARAÍBA

**Osmar Caetano Xavier\***  
**Fernando Joaquim Ferreira Maia\*\***

\*Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Material Processual pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus (FDDJ). Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas de Patos (FIP). Email: osmarcxavier@gmail.com

\*\*Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

**Como citar:** XAVIER, Osmar Caetano; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A crítica da racionalidade ambiental à gestão urbana: a ausência de democracia participativa na política urbana como causa de inefetividade do desenvolvimento socioespacial na cidade de Patos – Estado da Paraíba. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 24, n. 2, p. 101-116, jul. 2020. DOI: 0.5433/2178-8189.2020v24p101. ISSN: 2178-8189.

**Resumo:** A gestão democrática participativa é uma das diretrizes da política urbana prevista no Estatuto da Cidade, todavia ela se manifesta apenas no plano abstrato, o que será demonstrado ao observar procedimentos administrativos, relatórios e projetos de lei no caso exemplar do Município de Patos, localizado no sertão paraibano. Então, a metodologia vai utilizar esses documentos como fontes de dados e bibliografia para questionar quais os fatores que dificultam a efetivação de uma gestão urbana eficiente no Município de Patos, no estado da Paraíba. Tais documentos serão analisados à luz do método da racionalidade ambiental com o intuito de desconstruir as estratégias de poder do modelo científico de gestão urbana articulando as ciências, por meio de um diálogo de saberes, mediante uma intersecção da ordem teórica e instrumental do conhecimento com os valores das comunidades marginalizadas nas cidades e nas periferias urbanas, que constituem todo o saber ambiental. Parte-se da hipótese de que existe uma inefetividade na aplicação de instrumentos de participação democrática na cidade. Defende-

se que a regra geral da governança das cidades é no sentido da não-implementação da gestão democrática participativa em sentido concreto. Com isso, busca-se evidenciar que a ausência da gestão democrática participativa, nos termos da racionalidade ambiental, é a causa do não desenvolvimento urbano e social dos Municípios paraibanos.

**Palavras-chave:** Política urbana. Gestão democrática participativa. Racionalidade ambiental. Desenvolvimento urbano e social.

**Abstract:** Participatory democratic management is one of the guidelines of urban policy championed by the Paraíba's City Statute, but it manifests itself abstractly, primarily in administrative procedures, such as reports and bills – and more, infamously, in the case of Patos, located in Paraíba, Brazil. This study utilizes literature review with documentary research as a means for collecting data in order to question the factors that hinder the effective urban management of Patos, a municipality in the state of Paraíba. These documents are analyzed from the perspective of environmental rationality in order to deconstruct the power strategies of the scientific model of urban management as a way to interlock the sciences – a dialogue of knowledge and an intersection of the theoretical and instrumental order that values marginalized communities in the urban planning of cities. This paper argues that there is an ineffectiveness in the application of instruments of democratic participation in the city. This paper contends that the current rule of city governance does not implement participatory democratic management in the concrete sense. Thus, this research seeks to highlight that the absence of participatory democratic management, in terms of environmental rationality, is the main cause of the urban and social non-development of municipalities in Paraíba.

**Keywords:** Urban Politics. Participatory Democratic Management. Environmental Rationality. Urban and Social Development.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece (art. 182) que a política urbana tem como objetivo principal realizar de forma ordenada o desenvolvimento social das cidades de modo a garantir e promover o bem-estar dos seus habitantes, delegando à legislação infraconstitucional a tarefa de estabelecer as diretrizes através das quais haverá a justa distribuição das “riquezas” de modo a promover esse desenvolvimento (BRASIL, 1988).

O legislador infraconstitucional, por sua vez, editou a Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que estabelece no artigo 2º, inciso II que uma das diretrizes da política urbana é a gestão democrática participativa da população a qual se realizaria por meio das associações representativas dos mais variados segmentos da sociedade, desde a formulação até o fim da execução dos diversos programas e projetos que estejam relacionados com o desenvolvimento da urbe (BRASIL, 2001).

Todavia, como será observado, o processo de “desenvolvimento urbano” não é dirigido de modo a permitir a ampla participação social, isto é, não permite que as populações historicamente excluídas participem ativamente da apropriação da natureza de modo a indicar as localidades que mais necessitam da atenção dos representantes democraticamente escolhidos, a participar ativamente das decisões a respeito do modo de desenvolver ações que permitam o real desenvolvimento social, especialmente atribuindo poder de autogestão as periferias urbanas, populações tradicionais e comunidades camponesas e a criar meios de fiscalização que possibilitem essas comunidades participar de modo relevante na gestão da coisa pública.

A partir da análise de projetos e programas de desenvolvimento nos últimos dois anos no Município de Patos, localizado no sertão paraibano, será vislumbrado que a participação social na gestão pública é ínfima ou praticamente inexistente, o que se justifica pela absorção das diretrizes constitucionais e infraconstitucionais pela lógica de mercado globalizante e homogênea.

Como afirma Thielen (1998, p. 86), a organização produtiva e a gestão pública sofrem influências da globalização, a qual transfigura a realidade dos fatos e cria uma utopia de mercado a partir das bases formalmente definidas nas cartas constitucionais e diplomas legais, e que se afirma universal e capaz de atender as necessidades de todas as pessoas.

A verificação da carência de participação democrática no Município de Patos-PB ocorrerá por meio do antiparadigma da racionalidade ambiental, o qual orienta no sentido da reapropriação social do ambiente (LEFF, 2006, p. 260) pela periferia urbana, pelos trabalhadores ambulantes e feirantes, como meio para consecução do desenvolvimento socioambiental, realização da justiça social tal como suposto pelo constituinte originário e promoção da vida com dignidade para todos.

Com efeito, somente através desse novo modelo de racionalidade é possível alterar a forma de participação social na gestão pública, a fim de que seja conferida à sociedade a possibilidade de lutar pela solidariedade efetiva e pela valorização da outriedade no sentido da criação do “outro

cultural”.

Diante disso, pretende-se investigar se a ausência de autogestão dos recursos naturais, nele compreendido o espaço urbano, é uma das causas da inefetividade da gestão urbana no Município de Patos. Será possível dizer que a gestão urbana nessa localidade será efetiva através da outorga de poder de gestão às comunidades historicamente excluídas?

Tendo essas problemáticas como ponto de partida, objetiva-se: 1) verificar a forma como está prevista a participação social na gestão das cidades no Estatuto da Cidade e a efetividade social de tal previsão; 2) inferir que a racionalidade ambiental, por meio da implantação da autogestão dos recursos a disposição das comunidades, é o meio de alcançar o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais; e 3) relacionar a inefetividade da gestão urbana do Município de Patos, como exemplo do que ocorre nos Municípios do sertão paraibano, com a ausência de autogestão dos recursos naturais a disposição das diversas comunidades.

Inicialmente será realizada uma breve abordagem pelo arcabouço normativo a respeito da gestão democrática participativa na gestão urbana, especialmente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, de modo a evidenciar a abstração das previsões legislativas e a ausência de sua concretude, e especialmente verificar que essas previsões, mesmo que fossem concretizadas, não permitem que a periferia urbana, as comunidades campesinas e demais comunidades historicamente excluídas possam efetivamente participar da gestão urbana.

Em seguida, será discorrido que somente através de uma virada paradigmática, partindo para valorização da outriedade cultural e empoderamento dos diversos atores sociais excluídos da participação na gestão da coisa pública, que decorre da racionalidade ambiental, é possível reduzir as desigualdades sociais e regionais e alcançar o fundamento constitucional do desenvolvimento nacional social e ambiental.

Após, o foco estará dirigido ao caso do Município de Patos, a fim de verificar que a ausência de atribuição de gestão aos diversos atores sociais, como a periferia urbana e as comunidades campesinas, é uma das causas da inefetividade da gestão urbana. Nesse ponto, serão citados procedimentos onde restará demonstrado que a participação social é verdadeiramente rasa nessa localidade.

Por fim, concluir-se-á demonstrando que somente através da implementação da racionalidade ambiental na gestão urbana será possível alcançar o objetivo constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais, além de traçar o caminho real para o desenvolvimento socioambiental.

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a abordagem acerca da gestão democrática e participativa enquanto previsão normativa na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, bem como acerca das implicações práticas de tais previsões.

## 1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE: UMA PREVISÃO EM ABSTRATO SEM CONCRETUDE SIGNIFICATIVA

A democracia participativa foi consideravelmente valorizada na edição originária da Constituição Federal de 1988, constando em diversos dispositivos previsão expressa no sentido da necessária participação social durante o planejamento, execução e fiscalização dos programas de governo.

Com efeito, a participação social foi prevista em favor da criança, do adolescente e do jovem, especialmente no que se refere à participação de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde promovidos pelo Estado (redação originária do artigo 227, §1º da CRFB). Também há previsão em favor dos trabalhadores paritariamente aos empregadores nos colegiados de órgãos públicos quando seus interesses estiverem em discussão (artigo 10 da CRFB).

Como se não bastasse, a Constituição traz um mandado constitucional de regulamentação de participação do usuário para formulação de reclamações acerca da prestação de serviços públicos (redação originária do artigo 37, §3º da CRFB), da participação dos empregados na organização da seguridade social (redação originária do artigo 194, parágrafo único, inciso VII da CRFB), da participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde em geral (artigo 198, inciso III da CRFB) e da participação da população nas ações governamentais de assistência social (artigo 204, inciso II da CRFB).

De acordo com Lyra (2005, p. 107-108), a geração dessas previsões constitucionais, para além das infraconstitucionais, como é o caso do Estatuto da Cidade, decorreu da luta pela redemocratização do país que ocorreu na década de 1970 a partir do movimento dos metalúrgicos do ABC e gerou uma revolução na sociabilidade política brasileira, fundada na ação corporativa e no exercício do poder pelo povo de forma direta.

De fato, a redemocratização brasileira somente se tornou possível em razão da luta intensa, direta e incansável da grande massa de trabalhadores que, corajosamente, resolveu enfrentar o autoritarismo e a força do favorecimento hierárquico não permissivo à participação das comunidades menos favorecidas pela ordem então vigente nas demandas sociais.

Todavia, após a formalização constitucional, decorrente do exercício da democracia direta, os preceitos de participação democrática e de exercício desse modelo democrático passaram a compor o texto constitucional apenas como meras palavras mortas em papel, não se vislumbrando a participação ativa das diversas comunidades no processo de planejamento, execução e fiscalização dos programas e projetos governamentais. De acordo com Lyra (1996, p. 176) a abstração da participação democrática está fundada na incapacidade quase da totalidade dos detentores de “poder político” em aceitar a especial relevância da admissibilidade prática

dos princípios da participação democrática ativa, em flagrante desconsideração das razões e lutas sociais diretas pela redemocratização do país.

Em reforço a não concretude da participação democrática na tomada de decisões referente às coisas públicas, várias leis infraconstitucionais posteriores ao advento da Constituição Federal de 1988 caminham na previsão da gestão democrática baseada na participação ativa da população, como é o caso do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) que prevê a gestão democrática participativa no artigo 2º, inciso II (BRASIL, 2001).

Mas, a efetividade prática dessas previsões permanece na abstração, e não se vê a criação de instrumentos que permitam o exercício da gestão democrática ativamente por parte da população, especialmente das mais excluídas durante o processo histórico.

Do mesmo modo, formalmente foram criados pela legislação diversos Conselhos com a pretensa finalidade de permitir a participação da comunidade na gestão pública, como é o caso do Conselho de Saúde a que se refere o artigo 77, §3º do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) com a atribuição de acompanhar e fiscalizar o Fundo de Saúde e do Conselho Consultivo e de Acompanhamento previsto no artigo 79, parágrafo único do ADCT, o qual deve fiscalizar e acompanhar o Fundo de Combate e Arrecadação da Pobreza.

Todavia, esses Conselhos também são compostos por agentes do Governo, o que, na linha asseverada por Lyra (1996, p. 176), impossibilita que esses órgãos consigam alcançar a finalidade para a qual foram criados, já que os “agentes políticos” têm dificuldade de aceitar que a comunidade participe ativamente da gestão pública.

Ainda de acordo com Lyra (1996, p. 178), ao estudar as razões pelas quais ainda não haviam sido instituídos os Conselhos de Defesa dos Direitos Humanos nos estados do Paraná, Bahia, Minas Gerais e Sergipe, a participação comunitária é praticamente nula no campo de atuação dos Conselhos de acompanhamento e fiscalização, prejudicando o alcance de exercício da democracia participativa ativa, porque os detentores do poder político não têm interesse que a população participe ativamente da gestão pública.

Nos dias atuais, é perceptível que o principal instrumento de “democracia participativa” é o Orçamento Participativo, o qual decorre do princípio da transparência da gestão fiscal previsto no artigo 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas não é dificultoso observar que ele é ineficaz, não proporcionando às diversas comunidades uma participação ativa na gestão pública.

É verdade o asseverado por Lyra (2005, 117-118) que o orçamento participativo busca efetivar a justiça social e melhorar a prestação do serviço público, e possibilitar o surgimento do espaço de co-gestão dos recursos públicos. Mas, o que se observa é que as deliberações das diversas comunidades não são vinculantes, servindo apenas como orientação à Administração para

tomada de decisões (SOBOTKA, 2004, p. 107). Com efeito, esse instrumento não permite que a população possa gerir diretamente os recursos que estão a sua disposição, não sendo possível afirmar que possibilita a conformação da democracia direta, genuinamente ativa.

A democracia participativa que está prevista no ordenamento jurídico brasileiro atualmente vigente e que é executada no plano fático não se amolda às reivindicações populares que motivaram a constituinte de 1988, a qual está mais alinhada com a participação direta das comunidades na gestão dos recursos públicos.

Nesse ponto, pode-se afirmar, de acordo com as já citadas afirmações de Lyra, que o modelo democrático reivindicado pelas pessoas durante a constituinte se amolda à narrativa que brota da racionalidade ambiental proposta por Enrique Leff (2009, p. 404-405), a qual se baseia na redistribuição do poder, na participação direta da periferia urbana, dos trabalhadores ambulantes, dos produtores camponeses, dos feirantes e demais excluídos pela ordem vigente na tomada de decisões.

Essa nova racionalidade permite o advento de um projeto alternativo de sustentabilidade e democracia não compatível com modelo democrático homogeneizante imposto pela ordem neoliberal, que tem utilizado a narrativa democrática política e se baseado em “paradigmas” ideológicos fechados, da pluralidade partidária e da transparência eleitoral.

Diante disso, a racionalidade ambiental funciona como instrumento de resgate dos ideais democráticos que motivaram o surgimento da Constituição Federal de 1988, de modo a promover a reapropriação social da natureza e permitir que a gestão urbana seja eficiente.

## **2 A RACIONALIDADE AMBIENTAL COMO PARADIGMA PARA GESTÃO URBANA: A IMPLEMENTAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE RACIONALIDADE COM CAPACIDADE DE CONFERIR APLICABILIDADE PRÁTICA À GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA**

A democracia política fundada em parâmetros ideológicos fechados e tomada pela lógica neoliberal toma de conta dos preceitos democráticos que originaram a Constituição de 1988, desvirtuando-os em prol da gestão dos recursos públicos direcionada para poucos e em desfavor das maiorias menos favorecidas.

Por essa razão ganha especial relevo a racionalidade ambiental como antiparadigma, mola propulsora da reapropriação social da natureza e viabilizadora da democracia participativa com real exercício do papel ativo das comunidades na gestão urbana, desde o instante da projeção, passando pela execução e findando na fiscalização dos projetos e programas de desenvolvimento.

Conforme pontuam Santos e Avritzer (2002, p. 40), a democracia tem se apresentado de modo meramente procedimental e formal, bem como dirigida a atender os interesses de uma

pequena camada de privilegiados econômico e politicamente e tendente a legitimar a manutenção de uma estrutura governamental “representativa”.

Todavia, Leff (2006, p. 314) vai de encontro a esse paradigma democrático e afirma que esse modelo não é capaz de resolver conflitos socioambientais, não é suficiente para atender as reivindicações em prol da igualdade e para valorizar os direitos humanos. A resolução desses problemas, de acordo com o novo paradigma apontado pela racionalidade ambiental, depende da maximização da participação popular e do reconhecimento de que as comunidades locais têm a capacidade de decidir e participar de modo direto nas decisões públicas (LEFF, 2006, p. 482-483).

Com efeito, a partir desse modo de agir, pensar e apropriar dos recursos que estão disponíveis é possível fazer com que o regime democrático venha a funcionar de modo a fazer com que exista um real desenvolvimento social, isso porque o problema da democracia não reside nela mesma, mas na forma de fazê-la funcionar (SCHUMPTER, 1961, p. 301).

O modo como a democracia vem sendo exercida apenas direciona a forma de gestão urbana de acordo com os interesses da elite, concentrando as decisões nas mãos de poucos “legitimados” pela massa popular que, por sua vez, se abstém de participar dos processos decisórios em razão da ilusão da representatividade política através dos eleitos.

A gestão democrática participativa orientada pela racionalidade ambiental propõe a alteração da forma como é determinada a gestão urbana, de modo a valorizar a participação popular de forma ativa e direta, fazendo com que os atores sociais historicamente excluídos atuem em todas as fases da implementação dos programas e projetos de governo, isto é, desde a sua idealização, passando pela execução e findando na fiscalização.

De fato, o exercício da democracia no modelo proposto pela racionalidade ambiental parte para autogestão democrática, valoriza o exercício da política da diferença e convoca a sociedade para o exercício da democracia em prol dos direitos coletivos, da valorização do ser, de modo a abrir o caminho para realização de outra justiça (LEFF, 2006, p. 314) e se coloca em oposição, já que baseado em fundamentos heterogêneos, ao modelo democrático hegemônico, que se autoafirma como ponto mais alto do desenvolvimento político (SHETH, 2003, p. 110) onde as pessoas participam ativamente apenas na indicação de seus representantes políticos e são submissos às decisões por eles tomadas, sem maior participação durante todo o procedimento de qualquer programa de política pública.

A gestão democrática participativa fundada na racionalidade ambiental surge como forma de estabelecer uma virada no modo de exercício da democracia, possibilitando que a sociedade participe da tomada de decisões políticas a respeito de assuntos que afetam diretamente suas vidas, e que se estabeleçam meios de possibilitar a autogestão dos recursos produtivos que estão a sua disposição, haja vista os direitos culturais das comunidades locais e regionais excluídas pela unicidade cultural que vem sendo estabelecida pela globalização.



Como afirma Enrique Leff (2006, p. 487) é justamente em razão da exclusão das maiorias pelas minorias detentoras do poder que tem crescido a luta de classes, dessa vez aquelas que são detentoras do saber para exploração dos recursos naturais – e não para apropriar-se dos recursos industrializados -, para que suas vozes sejam consideradas pelos grupos detentores do poder e que não lhes seja vedado o exercício da autogestão dos recursos produtivos e, por conseguinte, o direito de participar ativamente da gestão urbana.

Com efeito, Sheth (2003, p. 115-117) cita a luta das classes menos favorecidas na Índia em busca de obter maior participação nas decisões do poder público e, especialmente, de trabalhar diretamente com os recursos locais para realizar o bem-estar coletivo da comunidade. Segundo o autor, essas pessoas determinaram-se e iniciaram suas ações com base na convicção de que possuem os atributos necessários (o saber) para “desenvolver e gerir coletivamente seus assuntos e assegurar o seu próprio bem-estar” independentemente da “ajuda” do governo.

No mesmo sentido, Enrique Leff (2006, p. 489-490) aborda que os latino-americanos, com destaque para comunidades mexicanas e colombianas, têm desenvolvido esforços para legitimação dos seus direitos e realização da reapropriação social da natureza, a exemplo da movimentação de comunidades indígenas mexicanas que têm recuperado, através das movimentações sociais, seus usos, costumes e práticas tradicionais, gerindo pouco a pouco os recursos naturais disponíveis e do caso das comunidades negras colombianas que lograram êxito em “forçar” a realização de reformas legislativas para proteção dos seus direitos, especialmente a reforma à Constituição Colombiana em 1991 para reconhecer o direito à propriedade coletiva das terras ocupadas pelas comunidades negras no litoral do pacífico.

Esses movimentos estão baseados na gestão democrática participativa nos moldes delineados pela racionalidade ambiental, no sentido de que somente através da valorização da outridade, do reconhecimento e afirmação (ao menos o não impedimento) das pluralidades culturais, permitindo-se (ao menos não vedando) o exercício da autogestão dos recursos naturais produtivos através da pluralidade de saberes, é que se vislumbra a possibilidade de realização do desenvolvimento social, da redução das desigualdades sociais e da vida com dignidade.

É importante destacar que o sentido de outridade em Leff (2006, p. 363-364) aponta para a negação da razão dominadora, da sobreposição da universalidade, generalidade ou unidade e caminha para a valorização da emancipação das autonomias, das diversidades e das identidades.

A partir do sentido de outridade se critica o pensamento universal e a totalidade do conhecimento objetivo, de modo a tornar possível a condução para uma nova realidade baseada na “heteronomia de uma fala dirigida ao outro” que torna possível a construção de “novos mundos de vida” (LEFF, 2006, p. 364).

Todavia, nos municípios do sertão paraibano não se observa o exercício da autogestão dos recursos produtivos, muito menos a participação da sociedade nas decisões a respeito de programas

governamentais, o que se mostra como uma das causas para inefetividade da gestão urbana, a qual está amplamente apropriada pela forma de gerir imposta pelo modelo democrático hegemônico.

### **3 A AUSÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DE PATOS: UM EXEMPLO DA NÃO CONCRETUDE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS À LUZ DA RACIONALIDADE AMBIENTAL**

O exercício da democracia deve ocorrer de forma diferente da imposta pelo modelo hegemônico, de modo a permitir que as comunidades historicamente excluídas possam gerenciar diretamente os recursos naturais produtivos que estão a sua disposição, bem como participar ativamente do processo de tomada de decisão a respeito das medidas de gestão pública tomadas pelos poderes constituídos.

Com efeito, o modelo de gestão urbana vigente, que bebe da fonte da democracia representativa hegemônica, atende aos interesses das camadas sociais privilegiadas e compostas pela minoria da população, não se preocupando com o desenvolvimento regional, tampouco com a minoração das desigualdades sociais.

Manin (1997, p. 78-79) afirma justamente nesse sentido, argumenta que nas sociedades contemporâneas há a formação de uma aliança entre a democracia e a representação política com a finalidade de realizar práticas de origem oligárquicas.

Todavia, o exercício da democracia não deveria minimizar a participação popular e, muito menos, utilizar as previsões legais e constitucionais para justificar práticas de gestão que não questionam as causas da pobreza e das desigualdades sociais. Como aponta Leff (2006, p. 414), a democracia deve ser exercida de modo a tutelar a participação da população na gestão dos recursos, e de reconhecer a capacidade das comunidades locais de gerir e atuar ativamente nos processos de tomada de decisão.

A carência de participação popular ativa e gestonária como um dos problemas da gestão pública atual fica clarividente ao observar a realidade do Município de Patos, localizado no sertão paraibano.

O Município de Patos aparece no sítio eletrônico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,701 de acordo com pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010 e consta com apenas 5,5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, compreendendo a existência de ruas pavimentadas, meio-fio, existência de bueiros e calçadas (IBGE, 2019).

Ademais, ainda de acordo com o IBGE (2019), do ponto de vista econômico e distribuição

das riquezas, em 2016 constatou-se que 41,7% da população habita em domicílio que rende de zero a meio salário-mínimo *per capita*, o que demonstra a desigualdade social nessa cidade sertaneja, a qual é uma das que mais crescem no sertão paraibano.

Ocorre que essa realidade advém da ausência de exercício do poder pelo povo, isto é, da democracia de forma direta ao ponto de determinar aos representantes constituídos o local de realização de empreendimentos urbanos, inclusive de modo a não prejudicar o exercício de atividades produtivas por parte da comunidade e não impedir produções a partir da pluralidade cultural.

Com efeito, a partir da gestão democrática participativa algumas comunidades têm conseguido criar novas vias de comércio, conseguindo prover a própria subsistência e obter melhores índices de desenvolvimento humano. Exemplo disso é apontado por Trápaga e Torres (1994) em Chiapas, no México, onde pequenos produtores de café orgânico têm alcançado a subsistência de suas famílias e aberto novos canais de comércio alternativos, melhorando as condições de vida da população daquela localidade.

No Município de Patos-PB, aqueles indicativos de baixo desenvolvimento humano e de pequena expansão urbana têm como uma de suas causas a carência de participação popular nos processos decisórios.

Isso fica evidente ao serem analisados procedimentos licitatórios de interesse público relevante realizados nos últimos dois anos. Nesses procedimentos licitatórios, especialmente em sua fase interna, não há qualquer indicativo de que as pessoas atingidas direta e indiretamente foram ouvidas a respeito da implantação, execução e fiscalização dos projetos, de modo a determinar, por exemplo, os locais de interesse público para execução dos serviços.

São dois os processos licitatórios, a Tomada de Preços n.º 04.011/2018 que tem como objeto a “contratação de empresa de engenharia especializada para execução referente à Implantação de Pavimentação no Município de Patos – PB” (PATOS, 2018b) e a Concorrência Pública n.º 002/2018, cujo objeto é “a contratação, em regime de concessão onerosa de serviço público, de empresa especializada em implantação, operação, manutenção e gestão do Sistema de Estacionamento Rotativo, Pago, de Veículos em logradouros públicos do Município de Patos/PB, denominado Zona Azul” (PATOS, 2018a).

Todo processo licitatório que tenha por objetivo selecionar a proposta de execução de obra ou prestação de serviço mais vantajosa para administração deve ser instruída com projeto básico (artigo 7º, inciso I da Lei n.º 8.666/1993), o qual, dentre outros elementos, deve assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental (artigo 6º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993) que, por sua vez, envolve o dever de não criar condições adversas às atividades sociais e econômicas (artigo 3º, inciso III, alínea b, da Lei n.º 6.938/1981).

Todavia, na Tomada de Preços que trata da pavimentação de ruas não há o projeto básico e, por isso, pode-se afirmar que não foi considerado o impacto ambiental às atividades sociais e econômicas, muito menos há registro de qualquer participação das comunidades na definição das ruas a serem pavimentadas de modo a permitir a redução das desigualdades sociais.

Essa carência de participação popular para implementação de política pública caracteriza, nos moldes afirmados por Leff (2009, p. 339), um modelo de gestão pública que não se revela justo ao passo que não reconhece os limites do ambiente e desconsidera que as comunidades locais possuem capacidade de participar e contribuir ativamente na implantação de projetos de interesse público relevante.

Já na Concorrência Pública que trata da zona azul há o projeto básico, a mesma problemática pode ser verificada, uma vez que não há registro de qualquer audiência pública, nem de consideração da vontade popular a respeito das ruas ou avenidas que devem ser contempladas pelo serviço a ser prestado por um concessionário. A participação popular, nesse caso, poderia fazer com que as atividades sociais e econômicas fossem aprimoradas e tendentes a minorar a degradação ambiental e as desigualdades sociais.

Conforme aponta Acselrad (2000, p. 41), a diminuição das desigualdades sociais e da degradação ambiental, como componentes da justiça ambiental, depende da implementação de uma participação popular em sentido deliberativo com o favorecimento do poder de produção e de gestão das comunidades locais.

Então, considerando a carência de participação popular nesses empreendimentos de interesse público relevante, pode-se afirmar que a gestão pública no Município de Patos-PB carece de efetividade. Observa-se que a participação da sociedade é praticamente inexistente no processo de execução de obra pública ou prestação de serviço relevante para a comunidade local, e que isso apenas contribui para manutenção das desigualdades sociais.

Com efeito, a título de exemplo, nas imediações do Mercado Público Central do Município de Patos existe uma feira livre de frutas e verduras em alguns dias da semana, especialmente aos sábados, e a Zona Azul a ser implementada após a conclusão da Concorrência Pública não considera esse importante centro econômico local, apesar de envolver as ruas Dr. José Genuíno, Leôncio Vanderley e Pedro Firmino, não havendo registro de respeito a essa classe de trabalhadores e a iminente possibilidade de lhes causar danos imensuráveis.

Diante disso e a partir da análise aos casos supramencionados, a forma como o Município de Patos dirige os processos de interesse público relevante, se amolda ao modelo democrático hegemônico que tem sido exercido atualmente, que nega a participação popular e, na linha defendida por Gargarella (1998, p. 274), representa um freio à própria democracia.

Diante disso, é evidente que a forma de gestão urbana predominante, exercida

exclusivamente pelos representantes eleitos em direção dos interesses de poucos membros da elite não se mostra adequada a alcançar o desenvolvimento social pretendido pela Constituição Federal e a minoração das desigualdades sociais. Ao contrário, essa forma de gestão apenas majora essa dura realidade.

À luz da racionalidade ambiental, quem mais conhece os limites e as influências do ambiente é a população que o ocupa e utiliza. Nesse caso, as pessoas que lidam diretamente com o espaço afetado pelo estacionamento rotativo e com ruas não pavimentadas no Município de Patos possuem o conhecimento das limitações ambientais e espaciais, bem como do impacto desses empreendimentos na vida delas, seja do ponto de vista econômico ou social.

Isso, inclusive, se relaciona com os ensinamentos de Santos (1978, p. 145) a respeito do conceito de espaço, o qual vai além de um reflexo social e se apresenta, também, como um fator social, uma estrutura “subordinante-subordinada”. Com isso, aquele espaço onde as pessoas costumam trabalhar e utilizar como parte de sua capacidade produtiva deve ser utilizado levando em consideração o conjunto de acontecimentos sociais que ele suporta.

Nesse contexto, qualquer modificação na utilização desse espaço deve tomar em conta a opinião de quem mais conhece a realidade ali enfrentada. No caso, os trabalhadores ambulantes, feirantes e os moradores das ruas que seriam pavimentadas e daquelas outras que não foram incluídas no projeto deveriam ser previamente ouvidos, pois são diretamente impactados pelos projetos e detêm o conhecimento sobre a realidade do ambiente e dos espaços atingidos.

A única forma de alterar esse paradigma, fazendo com que haja uma reviravolta é através da reapropriação social da natureza pelos atores sociais - como os trabalhadores ambulantes, feirantes, periferia urbana e agricultores – que devem lutar pela produção e comercialização dos seus produtos, bem como pelo exercício da democracia participativa, a fim de que sejam reconhecidas suas capacidades produtivas e seus conhecimentos sobre os limites do ambiente e do espaço (LEFF, 2006, p. 491).

## CONCLUSÃO

O Município de Patos-PB serve como exemplo para realidade de carência de participação social na tomada de decisões na gestão urbana em todo o sertão paraibano e funciona como parâmetro para virada político-ecológica baseada na racionalidade ambiental e consequente rompimento com a racionalidade econômica que tem direcionado a forma como os representantes eleitos pelo povo têm realizado a gestão urbana em prol da minoria que compõe a elite.

Como afirma Lefebvre (2001, p. 113-118), o direito a cidade não se sustenta em projetos urbanísticos baseado em “modelos” ou em programas políticos de reforma urbana em que não haja a participação ativa da classe operária, o que também se estende aos demais atores sociais

historicamente excluídos, a exemplo dos agricultores e periferia urbana, já que aqueles modelos e projetos de reforma são totalizados pelo saber científico que não detém o conhecimento da *práxis*.

Isso é refletido na realidade normativa nacional, que mesmo com diversos dispositivos legais orientando no sentido da valorização da participação social na implantação de projetos e programas de governo, o que se percebe na prática é que as comunidades não são consultadas de forma ativa e determinante nos processos de tomada de decisão para planejamento, instalação e execução de obras e prestação de serviços. Em razão dessa desvalorização das comunidades, especialmente daquelas mais excluídas, a exemplo dos comerciantes de hortifrutigranjeiros no Município de Patos, é que se observa a manutenção e, até mesmo, a ampliação das desigualdades sociais, em total descompasso com os objetivos constitucionalmente determinados.

Para que esses objetivos realmente sejam alcançados é necessário que haja a implementação de uma nova forma de pensar e agir, que se baseia na ordem do ser e preocupa-se com a valorização da pluralidade cultural, de modo a permitir que aqueles atores sociais historicamente excluídos possam ocupar lugar de destaque na ordem social, revolucionando o exercício da democracia e dissolvendo as práticas produtivas que dominaram a ordem social na era da racionalidade produtiva baseada em cálculos econômicos. Nesse sentido:

A questão ambiental estabelece assim a necessidade de introduzir reformas democráticas no Estado, de incorporar normas ecológicas ao processo econômico e criar novas técnicas para controlar os efeitos contaminantes e dissolver as externalidades socioambientais geradas pela lógica do capital (LEFEBVRE, 2001, p. 133).

Em verdade, a efetividade da gestão urbana com efetivo alcance do desenvolvimento socioambiental e minoração das desigualdades sociais depende de que as lutas sociais pela defesa do ambiente, pelo exercício da autonomia produtiva e autogestão dos recursos naturais e produtivos, além do exercício de uma nova democracia, que partem do antiparadigma da racionalidade ambiental, cresçam nas cidades, de modo a fazer com que os poderes constituídos revisem a forma de praticar a gestão urbana e valorizem, concomitante ou após essas lutas, a prática produtiva por meio das comunidades historicamente excluídas.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental**: novas articulações entre meio ambiente e democracia. Rio de Janeiro: Ibase, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 31 jan. 2019.

GARGARELLA, Roberto. Full representation, deliberation and impartiality. *In*: ELSTER, Jon (ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 260-280.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese: Panorama do Município de Patos**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/patos/panorama>. Acesso em: 31 jan. 2019.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Juris Rationis**, Natal, v. 1, p. 107-142, 2005.

LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos estaduais de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 130, p. 175-182, abr./jun. 1996.

MANIN, Bernard. **Principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PATOS. **Concorrência pública nº 002/2018**. A contratação, em regime de concessão onerosa de serviço público, de empresa especializada em implantação, operação, manutenção e gestão do Sistema de Estacionamento Rotativo, Pago, de Veículos em logradouros públicos do Município de Patos/PB, denominado Zona Azul. Patos: Superintendência de Trânsito e Transporte, 2018a. Disponível em: [http://patos.pb.gov.br/governo\\_e\\_municipio/avisos\\_de\\_licitacao](http://patos.pb.gov.br/governo_e_municipio/avisos_de_licitacao). Acesso em: 28 jan. 2019.

PATOS. **Tomada de preços nº 04.011/2018**. Contratação de empresa de engenharia especializada para execução referente à Implantação de Pavimentação no Município de Patos

– PB. Patos: Prefeitura Municipal, 2018b. Disponível em: [http://patos.pb.gov.br/governo\\_e\\_municipio/avisos\\_de\\_licitacao](http://patos.pb.gov.br/governo_e_municipio/avisos_de_licitacao). Acesso em: 28 jan. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*:

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SCHUMPTER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003. p. 81-131.

SOBOTTKA, Emil A. Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan./jun. 2004.

THIELEN, Helmut. **Além da modernidade**: para a globalização de uma esperança conscientizada? Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

TRÁPAGA, Yolanda; TORRES, Felipe. **El mercado internacional da agricultura orgânica**. México: UNAM, 1994.

**Como citar**: XAVIER, Osmar Caetano; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A crítica da racionalidade ambiental à gestão urbana: a ausência de democracia participativa na política urbana como causa de inefetividade do desenvolvimento socioespacial na cidade de Patos – Estado da Paraíba. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 24, n. 2, p. 101-116, jul. 2020. DOI: 0.5433/2178-8189.2020v24p101. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 20/11/2019

Aprovado em: 22/06/2020