

**A CONCEPÇÃO DE CONSUMIDORES-CIDADÃOS NO
PLANO-DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA
CIDADE SUSTENTÁVEL****THE CONCEPTION OF CONSUMER-CITIZENS IN THE DIRECTOR PLAN FOR
THE DEVELOPMENT OF A SUSTAINABLE CITY**

Talissa Trucolo Reato

Pós-Doutoranda PDPG-POSDOC/CAPES, no PPGCTA da Universidade Federal da Fronteira Sul (2023). Doutora em Direito, pelo PPGDir da Universidade de Caxias do Sul (2019-2021). Bolsa Prosup/CAPES durante o Doutorado. Mestra em Direito, pelo PPGD da Universidade de Passo Fundo (2016-2018). Bolsista Prosup/CAPES durante o Mestrado. Realizou estância de pesquisa (atividades docentes e investigatórias) na Faculdade de Direito da Universidade de Sevilla – Espanha, 2017. Especialista em Direito Processual, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (2014-2015). Pós-Graduada Lato Sensu. Graduada em Direito, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 2009-2014. Advogada (2014 - atual.). Professora do Curso de Direito da Universidade de Passo Fundo (2022-atual.). Professora do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade de Caxias do Sul (2023-atual.)

Cleide Calgaro

Pós-Doutora em Filosofia e em Direito, ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutora em Filosofia, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora em Direito, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Membro do Comitê Assessor de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS: Membro Titular, 2019-2022/2022-2024. Presidente do Conselho Editorial da Editora da Universidade de Caxias do Sul (EDUCS). Presidente do Conselho Consultivo Internacional da Escuela Interdisciplinar de Derechos Fundamentales Praeeminentia Iustitia – Peru. Socióloga, Pedagoga e Psicanalista. Atualmente é professora da Graduação e Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – em Direito na Universidade de Caxias do Sul (UCS). É líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica”, vinculado à Universidade de

Caxias do Sul (UCS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

RESUMO

O objetivo estrutural da pesquisa é reconhecer o elo entre consumidores-cidadãos e o plano-diretor municipal em prol do desenvolvimento de uma cidade sustentável. O problema é verificar qual a expressividade do vínculo entre consumidor-cidadão e planejamento urbano, via plano-diretor, no progresso das localidades que almejam a designação de cidade sustentável. A metodologia foi desenvolvida mediante leitura pelo método hipotético-dedutivo. Trata-se de pesquisa básica, exploratória e bibliográfica, composta por três fragmentos. A primeira etapa analisa o direito fundamental à cidade sustentável. A fase seguinte verifica o planejamento urbano, sobretudo o plano-diretor como instrumento de organização cidadina. Por fim, o último estágio assinala ações responsáveis e compromisso socioambiental como motes do consumidor-cidadão.

Palavras-Chave: Cidades Sustentáveis. Consumidor-Cidadão. Planejamento Urbano. Plano-Diretor. Socioambientalismo.

ABSTRACT

The objective of the research is to recognize the link between consumers-citizens and the municipal plan for the development of a sustainable city. The problem is to verify the expressiveness of the link between consumer-citizen and urban planning (by means of a director plan) in the progress of the localities that aim to be a sustainable city. The methodology was developed through reading by the hypothetical-deductive method. This is basic, exploratory and bibliographic research, composed of three fragments. The first stage analyzes the fundamental right to a sustainable city. The next phase verifies urban planning, especially the director plan as an instrument of city organization. Finally, the last stage presents responsible actions and socio-environmental commitment as consumer-citizen issues.

Keywords: Sustainable Cities. Consumer-Citizen. Urban Planning. Director Plan. Socioenvironmentalism.

I INTRODUÇÃO

Embora determinadas situações inesperadas sejam bem-vindas, em geral o planejamento é fundamental para que as conjunturas obtenham êxito, seja na vida pessoal, profissional, ou na vivência gregária. Dessarte, a organização urbana, a qual se dá por meio de planos, sendo um deles o plano-diretor, viabiliza as diretrizes para o melhor desenvolvimento da cidade, o que reflete na qualidade de vida das pessoas que estão inseridas ou que perpassam pelo município.

Sendo assim, planejar uma cidade sustentável, isto é, determinar a conduta de um local para que prospere voltada para a conscientização do uso dos recursos naturais, atenta às energias renováveis, que estimule o transporte coletivo adequado etc. implica a construção de uma comunidade que tenha hábitos de consumo sagazes e que se mantenha informada sobre os meios de produção, com direção aos matizes da cidadania.

Nesse viés, a ideia do consumidor-cidadão precisa ser estimulada e estar relacionada com o planejamento urbano, visto que ampla parte do que é consumido ocorre no âmbito municipal, de modo que para uma cidade ser sustentável, o consumo consciente é fator condicionante. Sendo assim, num primeiro momento é analisado o direito fundamental à cidade sustentável. Para tanto, definem-se direitos fundamentais, bem como se conceitua cidade sustentável para, após, esta segunda concepção ser examinada de acordo com as dimensões desenvolvidas por Peces-Barba para delimitar o que pode ser (ou não) considerado um direito fundamental.

A segunda etapa verifica o plano-diretor municipal como um instrumento básico para a ordenação urbana, nela compreendida também a zona rural. Assim, o plano-diretor está inserido no planejamento citadino e pode abordar objetivos, programas e projetos, além de tecer um real diagnóstico da localidade examinada. Aborda-se o fato de que as propostas de desenvolvimento estão contempladas no plano, que dispõe de uma relevância democrática bastante significativa.

O último estágio assinala o consumidor-cidadão como portador de uma função fulcral para a realização de uma cidade sustentável, bem como está destacada a importância de sua presença no planejamento de uma cidade. Nesta etapa se esclarece o que pode ser considerado consumo, quem são os consumidores, quem são os cidadãos, entre outros aspectos relevantes a questão proposta.

Nesta pesquisa a linguagem textual está posta via leitura sistemática. Usa-se o método hipotético-dedutivo. Classifica-se essa pesquisa como básica (uma vez que gera conhecimentos de interesse universal). É uma análise exploratória, dado que utiliza levantamento bibliográfico. Com relação aos procedimentos técnicos a pesquisa é bibliográfica.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL

A conscientização do uso dos recursos naturais é condição para o desenvolvimento social de matriz sustentável. Destarte, a cidade é um dos basilares lócus de fortalecimento da referida compreensão, sobretudo por tratar de ações em âmbito reduzido, no qual é menos intrincado a prática e o compromisso de preservação ambiental. Nesse sentido, pode-se refletir sobre a cidade sustentável ser reconhecida como um direito fundamental.

Sendo assim, de acordo com Antonio Enrique Pérez Luño (2004, p. 20-21), “en su significación axiológica objetiva los derechos fundamentales representan el resultado del acuerdo básico de las diferentes fuerzas sociales, logrado a partir de relaciones de tensión y de los consiguientes esfuerzos de cooperación encaminados al logro de metas comunes.”

Por seu turno, na dimensão subjetiva, os direitos fundamentais determinam o estatuto “jurídico de los ciudadanos, lo mismo en sus relaciones con el Estado que en sus relaciones entre sí. Tales derechos tienden, por tanto, a tutelar la libertad, autonomía y seguridad de la persona no solo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social” (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 22).

Ainda é possível acrescentar que, nos dizeres de Ingo Wolfgang Sarlet (2015), entre um direito fundamental e outra norma constitucional, “situa-se um conjunto, maior ou menor, de princípios e regras que asseguram aos direitos fundamentais um status, representado por um regime jurídico, diferenciado.” Portanto, é sobre a mencionada feição que a cidade sustentável está condicionada.

Desta maneira, importa esclarecer que a cidade “pode ser classificada, na visão ecológica, como um ecossistema incompleto ou heterotrófico, dependente de grandes áreas externas a ele para obtenção de energia, alimentos, fibras, água e outros materiais” (FRANCO, 2008, p. 63). Sendo assim, da perspectiva urbanística, pode-se verificar que

um centro populacional assume característica de cidade quando possui dois elementos essenciais: (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes, etc.). (SILVA, 2010, p. 26).

Isto posto, para que uma cidade possa ser considerada sustentável e, portanto, afirme esta qualidade na seara dos direitos fundamentais, é importante que

proceda e fomenta a educação ambiental, o uso moderado da água, o consumo consciente conectado à cidadania, a separação e reciclagem do lixo, a facilitação do transporte coletivo, a diminuição da emissão de gases poluentes, entre outras medidas, as quais podem prover a humanidade de crises ambientais permanentes, justamente pela competência do agir local em benefício global.

Ademais, cumpre mencionar que hodiernamente a nova questão urbana

emerge en años de profunda crisis de las economías y las sociedades occidentales, años en que la creciente individualización y desestructuración de la sociedad y un mayor conocimiento de la escasez de los recursos ambientales, unida a demandas crecientes en lo relacionado con la seguridad, la salud y la educación, el progreso tecnológico y el cambio de las reglas de interacción social, construyen imágenes, escenarios, políticas y proyectos que son en parte contradictorios entre sí (SECCHI, 2015, p. 24).

Assim, hoje, é evidente que existe uma ampla percepção de que os recursos naturais são finitos, mas a prática gregária nem sempre é comprometida com a salvaguarda da natureza, ou seja, ações denegam discursos de zelo socioambiental, perpetuando crises. Deste modo, embora se saiba a forma adequada de proceder para aplicar as diretrizes da sustentabilidade, em muitos casos, fatores, especialmente econômicos, ignoram tais diligências, o que é mais lastimoso em âmbito municipal, uma vez que localmente se pode irradiar feixes de probidade ambiental com reflexos em esferas maiores. É nos municípios que os problemas socioambientais se agravam visto que as condições precárias, como a falta de planejamento urbano, a falta de estrutura e de direitos que gerem o mínimo de dignidade para os cidadãos, não permitem que os mesmos participem da vida social de forma plena como cidadãos, com isso, as cidades entram em crises e problemas urbanos, os quais não permitem que a sustentabilidade se firme e que se estabeleça nesse contexto. Portanto, crises e questão urbana revelam novos temas, novos conflitos e novos sujeitos, “nuevos sistemas de alianzas, de compatibilidad e incompatibilidad, en los que se pueden reconocer ulteriores y diferentes ideas de igualdad e desigualdad, y los dispositivos especiales coherentes en ellos” (SECCHI, 2015, p. 84). Fato é que o direito à cidade sustentável como um direito fundamental pode instruir a gestão urbana para reduzir instabilidades (crises) e ampliar a responsabilidade socioambiental a fim de evitar o esgotamento de recursos.

Outrossim, Enrique Leff (2015, p. 13) expressa que “en la defensa de los nuevos derechos ciudadanos – democráticos, ecológicos, de género – se está diseñando un cambio de época.” Este novo tempo que relaciona qualidade de vida com a adequada destinação dos resíduos, com o reaproveitamento de água, com a informação sobre os processos de produção, com transporte público adequado, etc., é fortemente conectado com o direito à cidade sustentável, que pode ser

analisado na categorização dos direitos fundamentais desenvolvida por Gregorio Peces-Barba (1995).

Para Gregorio Peces-Barba (1995, p. 109) um direito fundamental deve ser, inicialmente

na pretensión moral justificada, tendente a facilitar la autonomía y la independencia personal, enraizada en las ideas de libertad e igualdad, con los matices que aportan conceptos como solidaridad y seguridad jurídica, y construida por la reflexión racional en la historia del mundo moderno, con las aportaciones sucesivas e integradas de la filosofía moral y política liberal, democrática y socialista.

Além de ser uma pretensão moral justificada (na dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade, etc.), para que um direito possa ser considerado um direito fundamental, ele deve ter a possibilidade de ser positivado e garantido. Em outros termos, a segunda dimensão supõe que

la pretensión moral justifica sea técnicamente incorporable a una norma, que pueda obligar a unos destinatarios correlativos de las obligaciones jurídicas que se despenden para que el derecho sea efectivo, que sea susceptible de garantía o protección judicial, y, por supuesto, que se pueda atribuir como derecho subjetivo, libertad, potestad o inmunidad a unos titulares concretos (PECES-BARBA, 1995, p. 109-110).

A terceira condição é que “los derechos fundamentales son una realidad social, es decir, actuante en la vida social, y por tanto condicionados en su existencia por factores extrajurídicos de carácter social, económico o cultural que favorecen, dificultan o impiden su efectividad” (PECES-BARBA, 1995, p. 112).

Isto determinado, o direito à cidade sustentável se enquadra na primeira dimensão dos direitos fundamentais acima descrita porque se justifica, entre outros direitos, na dignidade da pessoa humana, já que há relação com a garantia de condições mínimas para uma vida saudável (em um meio ambiente equilibrado) com a promoção “ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos” (SARLET, 2006, p. 60).

O direito à cidade sustentável pode ser, sem maiores óbices, positivado nas Constituições dos Estados, bem como ter seu respaldo preservado pelas garantias fundamentais. Ademais, o direito em comento está presente na realidade social, especialmente quando há o estímulo de políticas públicas de respeito ao meio ambiente, ação que crescentemente instiga a consciência do uso eficiente dos recursos naturais e a necessidade de estruturação urbana, o que deve ser, em geral, aplicado na convivência cotidiana municipal. Assim, é possível utilizar instru-

mentos normativos para prosperar a sustentabilidade cidadina, como é o caso do plano-diretor.

3 PLANO-DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E ORDEM

Para que haja a possibilidade de implementação satisfatória das condutas que consagram o direito fundamental à cidade sustentável, faz-se importante que o instrumento basilar que regula, propicia sustentabilidade e viabiliza melhor qualidade de vida na área municipal, que é o plano-diretor, seja ideado e executado visando o desenvolvimento e otimização da localidade.

A percepção de que as ações envolvendo o meio ambiente e a urbanização ecoam em toda a sociedade e precisam ser regulamentadas para balancear efeitos, estabelece que se reflexione “sobre la naturaleza de tales características, una naturaleza relacional: tolerancia, igualdad, derechos, democracia, etc., no pueden sobrevivir si no son aceptados en una red de relaciones en la que cada uno de nosotros esté dispuesto a dar a los demás lo que pretende para sí mismo” (ZAGREBELSKY, 2010, p. 13).

A relevância da ordenação do espaço urbano unido com desdobramento sustentável, faz com que se planeje a evolução coletiva, sobretudo partindo da noção de alteridade, convivência humana interdependente em busca de proveito socioambiental. O plano-diretor, portanto, atua como “um instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado” (MUKAI, 2013, p. 51).

Nesse sentido, pode-se complementar que, de acordo com Toshio Mukai (2013, p. 51), o plano-diretor deve consignar e abranger determinados elementos, os quais abordam conteúdos como aspectos administrativos, financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos (como a ordem do território, por intermédio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e, evidentemente, ambientais.

Portanto, a partir da noção de projeção do espaço municipal como um ambiente coletivo que precisa ser articulado para o bem-estar comum, tem-se a ideia de que o planejamento é um “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, portanto, também ao planejamento urbanístico.” (SILVA, 2010, p. 93).

A função urbanística concreta é exercida no nível municipal, de modo que, em uma versão consensual, é possível determinar que o plano-diretor é um plano que, a partir de um

diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1995, s.p.).

Exposta a proposta conceitual, Daniela Libório Di Sarno (2004, p. 63) explicita que no Brasil, o artigo 182, §1º, da Constituição Federal dispõe que plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no município. Ocorre que o Texto não se restringe a esta única possibilidade, isto é, dispõe vários outros planos que podem ser elaborados pelas unidades federativas para poderem realizar de forma adequada o desenvolvimento urbano.

Outrossim, com ênfase exclusiva, pode-se dizer que o plano-diretor é a grande referência de padrões e de metas,

estabelecendo proibições, mostrando tendências, obrigando a certas condutas, enfim, consagrando os valores locais para que se alcance a qualidade de vida urbana. Na medida em que haja participação popular nestas definições, a possibilidade de eficácia no planejamento urbano será muito maior (DI SARNO, 2004, p. 97).

É possível asseverar que a presença cooperativa da população na instauração de um plano-diretor é muito relevante para o estabelecimento do marco orientador do espaço socioambiental, uma vez que a estratégia interfere veementemente na convivência em comunhão e, por esta razão, precisa refletir uma percepção coerente de quem vivenciará. Ademais, o plano-diretor atribui situações emergentes e também reflexões futuras.

Neste sentido, José Afonso da Silva (2010, p. 97-98) aduz que quando se aborda o plano-diretor, não se tem mais uma concepção estática, mas sim uma concepção dinâmica. Em outros termos, não se sistematiza (só) o que já existe, apura-se com vista ao desenvolvimento futuro. Outrossim, o planejamento urbano evoluiu também no sentido de que anteriormente propendia a sistematização de áreas urbanas, ou seja, o interior das cidades. Hodiernamente, abrange todo o território municipal, isto é, cidade e campo, área urbana e área rural, unidos como elementos que não se dissociam, ou seja, são integrantes da unidade constitucional primária, o município.

Evidente que o plano-diretor é, nos dias atuais, um instrumento medular do planejamento urbano (compreendendo, como visto, o âmbito rural) que está sendo cada vez mais valorizado, dada a sua relevância na prática local e presente com perspectiva de ação vindoura. Outrossim, se cada plano-diretor apresenta

as particularidades locais e visa a melhoria socioambiental da cidade em que atua com prisma sustentável, notório que a individualidade de cada município pode reverberar em uma área muito maior que a delimitada. Em outros termos, se o planejamento de cada município for efetivo em suas especificidades, os efeitos prósperos em cada unidade podem refletir na construção de uma região, de um estado-membro e de uma nação melhor.

Além disso, importa destacar que a valorização do plano-diretor, observada sobretudo nos anos 1990 e anos 2000, é consequência de dois fatores que conduzem a uma política urbana de cunho nacional. O primeiro aspecto é a Constituição Federal de 1988, a qual transfere para o plano-diretor a implementação da função social da propriedade. Ocorreu que o legislador, ao tonificar a relevância do plano-diretor do município, demonstrou que mudanças na estrutura fundiária só poderiam ser implementadas se definidas precedentemente por um estudo técnico. Vale dizer que ainda é preciso tecer averiguações sobre a real capacidade desse entendimento reverter interesses do mercado imobiliário e também se o caminho para executar precisa de um plano abrangentes como o diretor municipal (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

O segundo evento que desvenda a valorização contemporânea dos planos diretores é, outra vez, a Constituição Federal, ao adotar uma política de descentralização político-administrativa, assim como o enaltecimento do ente municipal, o qual precisa estar capacitado e precisa possuir bases técnicas alusivas para sua gestão. Novamente, o plano-diretor surge como o instrumento capaz de atender a essa demanda (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

A fim de demonstrar a relevância do plano-diretor sob uma perspectiva democrática, ainda cabe expor que, nos dizeres de Roberto Braga (2001), o plano-diretor é considerado

um instrumento eminentemente político, cujo objetivo precípuo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana, ou seja, o plano-diretor deve ser, antes de tudo, um instrumento de gestão democrática da cidade. Nesse sentido, é importante salientar esses dois aspectos do plano: a transparência e a participação democrática. A transparência é um atributo fundamental em qualquer política pública. Desse modo, um objetivo essencial do plano-diretor deve ser o de dar transparência à política urbana, na medida em que esta é explicitada num documento público, em uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento da cidade, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais, esta é uma virtude básica de um bom plano-diretor. Diretrizes e prioridades para o crescimento e expansão urbana, sempre existiram, com plano ou sem plano, a diferença é que com um plano, estas se tornam públicas.

Por conseguinte, é possível observar o mérito que um plano-diretor possui na efetivação do direito fundamental à cidade sustentável. Assim, muitos aspectos podem estar presentes no planejamento municipal em prol de um sistema que supra as necessidades das pessoas sem comprometer as futuras gerações, entre elas o entendimento do elo entre consumo e cidadania.

4 O CONSUMIDOR-CIDADÃO NO CONTEXTO MUNICIPAL

Nos dias de hoje, embora seja inegável a expressiva demanda no comércio eletrônico (*e-commerce*), ainda os estabelecimentos físicos são fundamentais na venda e aquisição de bens e na prestação de serviços. Destarte, mencionada movimentação acontece fartamente no âmbito municipal. Os consumidores operam de maneira veemente nas cidades e, por decorrência, essas práticas ecoam no desenvolvimento urbano.

Milton Santos (2007, p. 107) aduz que cada pessoa reflete o lugar onde está, isto é, o valor de cada um como “produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição”. Portanto, as pessoas são instigadas e influenciam as relações (inclusive as práticas de consumo) nos espaços sociais em que estão inseridas.

Deste modo, o município é a divisão administrativa em que há uma intensa troca cultural e produtiva. Logo, o despertar do consumo consciente é condição para o melhoramento local, de modo que consumo pode ser entendido como “uma questão de como os sujeitos humanos e sociais com necessidades se relacionam com as coisas do mundo que podem satisfazê-las (bens, serviços e experiências materiais e simbólicos)”. (SLATER, 2002, p. 102).

Posto isso, considerando que o plano-diretor municipal é um mecanismo legal que visa orientação urbana sustentada em interesses particulares e em interesses difusos e coletivos, fixar a ideia de consumidor-cidadão em suas diretrizes é relevante para o progresso comunitário, uma vez que conecta o senso reflexivo sobre os impactos do consumo nas relações sociais e a ideia de cidadania, dos meios, recursos e práticas voltadas para o bem-estar de todos.

Bauman (2008, p. 37) aduz que, quando reduzido à forma arquetípica do ciclo metabólico “de ingestão, digestão e excreção, o consumo é uma condição, e um aspecto, permanente e irremovível, sem limites temporais ou históricos; um elemento inseparável da sobrevivência biológica que nós humanos compartilhamos com todos os outros organismos vivos”. Neste viés, quanto menor o lócus de relações, maior o elo que encadeia as conexões das pessoas entre si e das pessoas com o meio ambiente.

Em outra perspectiva, consumidor designa todo e qualquer ser humano, pois qualquer um tem a possibilidade de consumir algo, de modo que a delimitação do termo pode ser aceita de acordo com a qualidade do que é consumido (GIACOMINI FILHO, 1991). Deste modo, pode-se dizer que uma pessoa impactada por um produto ou por um processo pode ser reputada como consumidora.

Isto posto, evidente que é no contexto urbano que a maior parte do consumo ocorre. O consumo se faz, em grande parte, a partir de produtos industrializados, de modo que consumidor pode ser “um indivíduo, uma empresa, um comerciante, um intermediário, até um país. Ele se personaliza simplesmente pelo ato que constitui o consumo, seja com a aquisição de algo, compra, contratação ou utilização, mesmo que seja para revender [...]” (GIACOMINI FILHO, 1991, p. 17-18).

Sendo assim, o desafio tange vincular a prática de consumo com a vultosa noção do que é ser um cidadão, por causa das consequências que a prática do consumo ocasiona. Consumir deve ser uma atitude responsável, em decorrência do compromisso socioambiental que cada ser humano assume ao conviver em sociedade. Assim, Jürgen Habermas (1995, p. 40-41) assevera a expressão “cidadão” conforme duas concepções: liberal e republicana, de modo que a primeira aponta que

o *status* dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que eles tem diante do Estado e dos demais cidadãos. Na condição de portadores de direitos subjetivos os cidadãos gozam da proteção do Estado na medida em que se empenham em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Os direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um âmbito de escolha dentro do qual os cidadãos estão livres de coações externas. Os direitos políticos tem a mesma estrutura. Eles são aos cidadãos a possibilidade de fazer valer seus interesses privados, ao permitir que esses interesses possam agregar-se (por meio de eleições e da composição do parlamento e do governo) com outros interesses privados até que se forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração. Dessa forma os cidadãos, em seu papel de integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder do Estado se exerce no interesse deles próprios como pessoas privadas. Conforme a concepção republicana, o *status* de cidadão não é definido por esse critério de liberdades negativas das quais só se pode fazer uso como pessoa privada. Os direitos de cidadania, entre os quais se sobressaem os direitos de participação e de comunicação políticas, são melhor entendidos como liberdades positivas. Eles não garantem a liberdade de coações externas, mas sim a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. Nessa

medida o processo político não serve somente para o controle da atividade do Estado por cidadãos que, no exercício de seus direitos privados e de suas liberdades pré-políticas, já alcançaram uma prévia autonomia. Também não cumpre uma função de articulação entre o Estado e a sociedade, já que o poder administrativo não representa poder originário algum, não é um poder autôctone ou um dado. Esse poder na realidade provém do poder comunicativamente gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos e se legitima na medida em que protege essa prática por meio da institucionalização da liberdade pública. A justificação da existência do Estado não se encontra primariamente na proteção de direitos subjetivos privados iguais, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação de opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos. Dessa forma espera-se dos cidadãos republicados muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados.

Ademais, é possível que a definição de cidadão, como cliente dos serviços públicos, seja associada ao conceito de cidadania e aos mecanismos de controle social, dada a representação da “abertura de um espaço no interior do Estado para a incorporação de outras perspectivas para a deliberação administrativa, podendo constituir contribuições no sentido de aperfeiçoamento da interface entre Estado-sociedade” (NASSUNO, 2000, p. 83-84).

Considerando a exposição da delimitação de consumidor e de cidadão, é possível verificar o inerente nexos das expressões, uma vez que as pessoas precisam ter a consciência de que suas escolhas enquanto consumidores implicam em suas ações enquanto cidadãos e vice-versa.

Desta maneira, evidencia-se que a formação de um consumidor-cidadão

implica necessariamente uma nova postura diante do ato de consumir e depende da produção de mais conhecimento sobre o tema do consumo sustentável, relativamente pouco sistematizado no Brasil e no exterior. Depende também de campanhas por parte da sociedade organizada, que deve exigir padrões de produção que respeitem a natureza e a saúde humana (FURRIELA, 2001, p. 47).

Assim, é notório que a “lista de malefícios gerados por uma sociedade de consumo, que vem se caracterizando como hiperconsumista e que consome mais pelo desejo de consumir do que pela necessidade é interminável” (PEREIRA; PEREIRA, 2010, p. 94). Deste modo, tendo em conta que no município as relações de consumo ocorrem de forma intensa, é importante que este ente atue na conscientização e na formação de consumidores-cidadãos, os quais precisam

estar comprometidos com o meio social local a fim de que a ânsia pelo consumo seja freada.

Sendo assim, o planejamento urbano é uma condição para estimular a conscientização social acerca do consumo racional/sustentável, portanto, consciente dos impactos socioambientais. Fato é que o ato de consumir muitas vezes é descuidado e despreocupado com a informação sobre como determinado bem foi produzido. A cidade pode agir como um núcleo que, por ter uma extensão territorial mais limitada em relação aos demais entes, proporciona maior chance de sucesso na clarificação do entendimento sobre processos de fabricação, sustentabilidade, etc.

Cidadania e consumo não devem ser comportamentos desconectados. Quando o consumo se impõe como centro do pensamento social, a ideia de cidadania não poderia ser afastada, uma vez que ao se desagregar as expressões é possível que haja cada vez mais exclusão social, o que é reprimível. Para que uma cidade possa ser, de fato, sustentável, o consumidor-cidadão assume uma função substancial, de modo que é desejável a inserção desta ideia no planejamento urbano.

Se os seres humanos reverberam a cultura em que estão inseridos, novamente o município é o local basilar em que se deve propagar o entendimento da vitalidade do consumidor-cidadão. Deste modo, quando o planejamento urbano, via plano-diretor, inclui e exalta a importância do consumidor-cidadão como um de seus desígnios, como um elemento, conteúdo a ser suscitado, evidente que o estímulo do consumo com consciência cidadã gera efeitos na busca pelas ideias de cidade sustentável.

Assim, o desenvolvimento sustentável exige planejamento no que tange ao crescimento do “desenvolvimento – progresso –, mas os cidadãos devem participar e tomar conhecimento de sua condição nesse planeta e em seus projetos, tanto sociais como políticos, que devem apontar para um ordenamento ecológico e a retomada de valores inerentes à espécie humana” (PEREIRA; CALGARO, 2016, p. 35).

Por conseguinte, embora o consumidor tenha, em geral, um olhar individualista em suas ações, é preciso que esteja comprometido com a participação nos processos comunitários, a fim de preservar o meio ambiente e de buscar o bem-estar social, isto é, urge um comprometimento de cidadão, fazendo com que a expressão consumidor-cidadão se torne consolidada e praticada.

Nesta senda, é importante que o consumidor-cidadão tenha a possibilidade de participar das decisões de seu município entendendo qual o seu papel no mesmo. Com isso se permite que possa haver uma conscientização e uma sensibilização do modo de vida tanto social quanto ambiental. Assim sendo, ações que permitam a participação levam ao sentido de pertencimento, sendo um dos caminhos para se atingir a expectativa da cidadania no consumo e a busca de uma cidade sustentável. Ser cidadão é ser comprometido com a vida da cidade e com suas ações

dentro da mesma, pois é no espaço urbano que se perfaz as estruturas sociais que podem ser gregárias ou sustentáveis. Portanto, para uma cidade sustentável se faz necessário ações que levem a garantia de direitos fundamentais e o mínimo de dignidade aos consumidores-cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualidade o espaço urbano é marcado por problemas socioambientais advindos do hiperconsumo e forma incorreta de urbanização, deste modo se faz necessário encontrar alternativas para permitir que os cidadãos, que são consumidores, tenham nova consciência e sensibilização da forma de como consumir. Além disso, se torna fundamental que a urbanização seja regular e equilibrada permitindo que os direitos fundamentais sejam efetivados por parte do Estado para que se haja a possibilidade buscar uma cidade sustentável e um consumo racional/sustentável. Desta maneira, as transformações sociais que acontecem acabam concedendo ao consumo um papel de protagonista nas ações dos indivíduos e da sociedade, sendo que essa realidade faz com que a ordem social seja voltada ao consumo, o qual se torna o centro da sociedade, levando a uma ideia de consumocentrismo, onde muda-se o estilo de vida dos cidadãos e orienta valores e comportamentos os quais, em inúmeros casos, são insustentáveis.

Se a individualização promove, hoje em dia, atitudes exacerbadas em prol dos próprios interesses a despeito dos interesses das demais pessoas, é árduo unir as expressões consumidor-cidadão, porque aquele possui uma vocação egocêntrica, enquanto que este é encaminhado ao agir visando o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas em um determinado meio comum.

Contudo, agregar os vocábulos é necessário, sobretudo para propiciar o desenvolvimento social e urbano sustentável. Destarte, conscientização e responsabilidade são expressões guias quando se disserta sobre consumidor-cidadão. A noção de cidadania, até mesmo pela etimologia do termo, está fortemente conectada com cidade. Hodiernamente, cidades sustentáveis são uma tendência que precisam ser estendidas e realizadas.

Considerando que as cidades são compostas por unidades edilícias e por bens públicos, quando se consome água de forma moderada, quando se promove a separação e a reciclagem dos resíduos, quando se opta pelo serviço de transporte coletivo (reduzindo a emissão de gases), se está agindo como um consumidor-cidadão. Além disso, conhecer o processo de produção de um bem, sua nocividade ambiental, é outra prática que fomenta o compromisso social, empenho que promove diferenças locais com reflexos em áreas ampliadas (regional, nacional e global).

É relevante para a implementação de uma cidade sustentável que a aliança do consumidor e cidadão esteja presente no planejamento urbano, especialmen-

te no plano-diretor, porque esta postura, que é nova, tem grandes reflexos nos demais objetivos do desenvolvimento urbano, como administrativos, financeiros, ambientais, etc. Assim, quando se contempla o consumidor-cidadão no planejamento municipal, se deseja que as atitudes responsáveis e os compromissos socioambientais sejam aspectos integrantes da cultura local, uma vez que as pessoas retratam os costumes que as envolvem.

A prática do consumo envolta nas condutas de cidadania precisa se tornar hábito, de modo que agregar na normativa local, isto é, no plano-diretor, a urgência da função do consumidor-cidadão para o desenrolar de uma cidade sustentável é conveniente. Em outras palavras, se o plano-diretor é a norma que apresenta propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e para a organização urbana, é importante que o consumidor-cidadão se encontre integrado nos programas e projetos.

Tão relevante quanto estruturar o regime urbanístico, revelar normas para o uso do solo, meio ambiente, equipamentos e serviços de interesse municipal, é a associação entre cidadania e consumo. Deste modo, não é insensata a presença de dispositivos sobre direitos e deveres do indivíduo enquanto cidadão e consumidor. Evidente que não basta legislar e inserir as diretrizes de consumidor-cidadão nos planos diretores, também é preciso propagar educação e informação apropriada como guias para projetar o futuro pautado na qualidade de vida urbana. A fim de promover uma cidade sustentável, não é aceitável a substituição de cidadãos por consumidores, mas urge tecer uma relação em que não se saiba onde inicia um e onde finda o outro.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BRAGA, Roberto. **Política urbana e gestão ambiental**: considerações sobre o plano-diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109. (ISBN 85-89154-03-3). Disponível em: < <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2018.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, Manole, 2004.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2008.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Educação para o Consumo Sustentável**. Ciclo de Palestras sobre Meio Ambiente - Programa Conheça a Educação do Cibec/Inep-MEC/SEF/COEA, 2001, p. 47. Disponível em: < http://184.182.233.153/rid=1255702566159_609656948_13781/Educa%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20consumo%20sustent%C3%A1vel.pdf> Acesso em: 06 abr. 2018

GIACOMINI FILHO, Gino. **Consumidor versus Propaganda**. São Paulo: Summus Editorial Ltda., 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Três Modelos normativos de Democracia**. In: COHN, Gabriel (Editor). Lua Nova. Revista de Cultura e Política. N. 36, 1995.

LEFF, Enrique. **Los derechos del ser colectivo y la reapropiación social de la naturaleza**. In: Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [recurso eletrônico]: Visitando a obra de Enrique Leff. Organizadores Belinda Pereira da Cunha [et al.]. Caxias do Sul: EducS, 2015.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

NASSUNO, Mariane. **A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos**. Revista do Serviço Público Ano 51 Número 4 Out-Dez 2000. p. 83-84. Disponível em: < <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/335/341> > Acesso em: 06 abr. 2018.

PECES-BARBA, Gregorio. **La diacronía del fundamento y del concepto de los Derechos: el tiempo de la historia**. In: _____. Curso de Derechos Fundamentales: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 100-204 (segunda parte, capítulos IV, V y VI).

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. **Desenvolvimento sustentável e o consumocentrismo: o paradoxo da modernidade**. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. O consumo na sociedade moderna consequências jurídicas e ambientais. Caxias do Sul: EDUCS, 2016, p. 35.

PEREIRA; Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Relação de consumo e modernidade: consequências desta interação sobre os riscos ao meio ambiente**. In: PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; SILVA, Rogerio da. (Org.). Balcão do Consumidor: relações de consumo. Passo Fundo: UPF Editora, 2010, p. 94

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. Octava Edición. Madrid: Tecnos, 2004.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007. p. 263. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2018.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O conceito de direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Publicado em 17 fev. 2015. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2015-fev27/direitos-fundamentais-conceito-direitos-fundamentais-constituicao-federal-1988>> Acesso em: 03 abr. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SECCHI, Bernardo. **La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres**. Madrid: Los libros de la catarata, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

SLATER, Dom. **Cultura do consumo & modernidade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil (no prelo) e Crise do planejamento urbano, na Revista Perspectiva, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7aI.pdf> Acesso em: 04 abr. 2018.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Contra la ética de la verdad**. Madrid: Trotta, 2010.

Recebido em: 15/10/2023
Aprovado em: 08/11/2023