

## O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE URBANA

### *THE CHALLENGE OF URBAN SUSTENTABILITY*

*Daniela Gomes\**  
*Neuro José Zambam\*\**

**Resumo:** Pretende-se, através deste artigo, abordar o tema da sustentabilidade urbana e dos desafios atribuídos aos gestores públicos e aos cidadãos no que se refere ao desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, busca-se analisar as origens do desenvolvimento sustentável no mundo e no Brasil, bem como, avaliar a democracia enquanto valor fundamental para a sustentabilidade. Pretende-se demonstrar também que a efetivação da sustentabilidade urbana implica no reconhecimento do direito-dever fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conferidos constitucionalmente aos representantes do poder público e aos cidadãos. Nesse contexto, ressalta-se, que a origem do termo “cidades sustentáveis” está ligada ao surgimento do Estatuto da Cidade, da preocupação com a crescente expansão urbana e da preocupação com

---

\* Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pesquisadora do grupo de pesquisa do CNPq “A justiça e a pólis: análise interdisciplinar do conceito de justiça a partir de um estudo do Estatuto da Cidade” e Coordenadora do Grupo de Estudos “A funcionalização socioambiental da propriedade urbana: uma análise a partir das diretrizes e dos instrumentos do Estatuto da Cidade” da IMED. Professora dos Cursos de Graduação em Direito e de Graduação de Tecnologia em Gestão Pública da IMED. Advogada. Contato: <<http://danielagomes.imed.edu.br>>; E-mail: <[danielagomes@imed.edu.br](mailto:danielagomes@imed.edu.br)>.

\*\* Doutor em Filosofia pela PUCRS. Mestre em Filosofia pela Unisinos. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Os fundamentos e desafios do multiculturalismo nas sociedades contemporâneas, especialmente no espaço urbano. Professor dos Cursos de Graduação em Direito e Administração da IMED. E-mail: <[neurojose@hotmail.com](mailto:neurojose@hotmail.com)>.

planejamento urbano. Finalmente, busca-se verificar que a concretização da sustentabilidade urbana depende da participação pública do cidadão, uma vez que este, perante a legislação brasileira, é o principal responsável pela implementação de significativas mudanças no seu espaço de vida.

**Palavras-chave:** Democracia; Estatuto da Cidade; Sustentabilidade urbana.

**Abstract:** It is intended, with this article, to approach the theme of urban sustainability and the challenges attributed to public managers and citizens considering sustainable urban development. The purpose was to analyze the origins of the sustainable development in the world and in Brazil, also to evaluate democracy as a fundamental value to sustainability. The intention is to show, as well, that the materialization of urban sustainability has to do with the recognition of the fundamental right-duty to an ecologically well-balanced environment, constitutionally conceded to the ones who represent public power and to the citizens. In this context, it is enhanced that the origin of the term “sustainable cities” is connected to the appearance of the City Statute, to the concern with urban growing expansion and with urban planning. Finally, the search to verify that the implementation of urban sustainability depends on the citizen public participation, taking into account that according the Brazilian Legislation, it is the principal responsible into implementing and making changes in his span of life.

**Keywords:** Democracy; City Statute; Urban sustainability.

## Introdução

O tema do desenvolvimento urbano sustentável ou da sustentabilidade urbana passou a destacar-se na agenda dos municípios brasileiros em virtude da regulamentação dos dispositivos constitucionais da política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988) através da Lei n. 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, propiciando uma progressiva atenção ao meio ambiente artificial por parte dos gestores públicos e dos cidadãos, objetivando a construção de cidades sustentáveis.

Nas últimas décadas, os meios de comunicação passaram a veicular notícias a respeito do aquecimento global, aumento do nível de água nos oceanos, escassez de água potável, chuva ácida, poluição do ar, do solo e dos oceanos, gestão de resíduos e lixo urbano, esgotos a céu aberto, grandes enchentes, entre outros. Todas essas questões são reflexos do impacto das ações humanas sobre o ambiente, colocando a proteção ambiental como problema de repercussão global. Frente a isso, torna-se evidente que a aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável se impõe, principalmente, no ambiente urbano.

De outro modo, em função das complexas demandas sociais que vem se estabelecendo no cenário urbano, é importante destacar que em um espaço cada vez mais urbanizado, tornam-se indispensáveis a instituição e a implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade urbana. Assim sendo, busca-se abordar neste artigo os desafios impostos aos gestores públicos e aos cidadãos no enfrentamento das demandas urbano-ambientais e na busca pela sustentabilidade urbana. De tal forma, objetiva-se na primeira parte do artigo evidenciar as origens do desenvolvimento sustentável no mundo e no Brasil para, em seguida, avaliar a democracia enquanto valor fundamental para a sustentabilidade. Por conseguinte, o desenvolvimento sustentável é analisado enquanto direito-dever fundamental do poder público e dos cidadãos, passando-se a conotar no cidadão o papel de principal responsável pela concretização da sustentabilidade urbana.

## 1. Origens do desenvolvimento sustentável no mundo e no Brasil

O desenvolvimento sustentável é tema recente, tem origem nas transformações da ordem internacional e, principalmente, na emergência do movimento ambientalista global. Com a intensificação dos problemas socioambientais globais, a preocupação com o meio ambiente aflorou na década de 1960 com a revolução ambiental estadunidense, expandindo-se para o Canadá, Europa Ocidental, Japão, Nova Zelândia e Austrália na década de 1970 e atingindo a América Latina, a Europa Oriental, a União Soviética, o Sul e o Leste da Ásia na década de 1980.<sup>1</sup> Assim, o ambientalismo, surgido como um movimento reduzido de pessoas preocupadas com o meio ambiente, transformou-se em um movimento multissetorial.

É importante referir que, no início da década de 1970, o ambientalismo contava com dois posicionamentos: a minoria catastrofista e a maioria gradualista. A minoria catastrofista (noticiada pelo relatório “Os limites de Crescimento”, elaborado para o Clube de Roma) acreditava ser necessário parar de imediato o crescimento econômico e populacional. Por sua vez, a maioria gradualista (evidenciada com a declaração da Conferência de Estocolmo em 1972) defendia a necessidade do estabelecimento de mecanismos de proteção ambiental voltados à reversão da dinâmica demográfica e populacional, visando a corrigir ou, pelo menos, atenuar os problemas ocasionados pelo desenvolvimento econômico.<sup>2</sup>

De outro modo, com a consolidação do ambientalismo como movimento internacional, ao final da década de 1980, passam a se distinguir duas posições relacionadas à política: uma minoritária e outra majoritária. A posição minoritária não assume características

---

1 FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. 2. ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001, p. 26.

2 VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2.ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995, p. 76.

de dimensão política, apenas enfatiza a necessidade de atitudes éticas e espirituais de tendência biocêntrica. Já a posição majoritária admite uma dimensão política, subdividindo-se em duas outras posições: uma minoritária radical, considerando a necessidade de disseminação de valores ecológicos e a redistribuição do poder político e econômico; e outra majoritária reformista, defendendo a urgência na adoção de um modelo de desenvolvimento centrado na sustentabilidade social e ambiental, assim como a necessidade de incentivo ao planejamento familiar.<sup>3</sup>

Frente às particularidades do cenário ambientalista internacional, o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ocupar posição central, sobretudo após a publicação do relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987 (“Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório “Brundtland”). Em face disso, o debate dos anos 70, separando as questões ambientais do tema do desenvolvimento, é substituído pela preocupação em atingir um desenvolvimento sustentável, buscando harmonizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

No Brasil, os primeiros antecedentes do ambientalismo remontam ao ano de 1958, em razão da criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Entretanto, o processo de criação do ambientalismo brasileiro se dá efetivamente na década de 1970, quando começam a aflorar propostas de preservação ambiental por parte do Estado e da sociedade civil, estruturando um movimento bissetorial constituído por associações ambientalistas e agências estatais de meio ambiente.<sup>4</sup> Na década de 1980, com a disseminação da preocupação ambiental, o ambientalismo brasileiro transforma-se em um movimento multissetorial.

Cabe ressaltar ainda, que o ano de 1990 foi importante para a definição da problemática ambiental brasileira. Com a decisão de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e De-

---

3 Ibidem, p. 77.

4 VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995, p. 81-82.

envolvimento (CNUMAD – 92), houve uma mudança qualitativa nos debates ambientais, não se falando mais em proteção ambiental e desenvolvimento econômico dissociados. Alterou-se o eixo do debate para o enfoque de um novo estilo de desenvolvimento, permeado pela proteção ambiental.

Essa nova relação “sociedade - meio ambiente” foi expressa, mesmo que de forma parcial, na Resolução 44/228, de 22 de dezembro de 1989, na Assembléia Geral das Nações Unidas, quando convocada a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. Assim, com a ECO 92, como ficou conhecida, o desenvolvimento sustentável foi adotado na Declaração do Rio<sup>5</sup> e na Agenda 21<sup>6</sup> como objetivo a ser alcançado. De tal forma, superou-se o antagonismo entre desenvolvimento socioeconômico e proteção ao meio ambiente. A propósito, cabe referir que a Agenda 21 destaca ainda, como indispensáveis ao desenvolvimento sustentável, o estabelecimento de novos padrões de consumo, alinhando-se ao exposto no Princípio 8 da Declaração do Rio.<sup>7</sup>

Desse modo, a Agenda 21 global, como um projeto audacioso pautado em um pacto ético, prevê a elaboração e a implementação de Agenda 21 nacional e de Agenda 21 local pelos países signatários. A versão brasileira da Agenda 21 nacional representa um processo e um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável. A construção da Agenda 21 brasileira iniciou em 1996 e foi finalizada em 2002, sendo que a partir de 2003 entrou em fase de implementação. De outro lado, a agenda 21 local representa

---

5 Princípio 4: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”. Declaração do Rio. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2007.

6 No preâmbulo da Agenda 21 consta: “A humanidade se encontra em um momento de definição histórica. Defrontamos-nos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém, podemos - em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável”. Agenda 21. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2007.

7 Princípio 8: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas”. Declaração do Rio. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2007.

a criação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Com a Agenda 21 local há o reconhecimento da importância dos municípios na concretização de políticas públicas uma vez que as estratégias de sustentabilidade se evidenciam mais eficientes quando concebidas com o apoio da população e elaboradas de acordo com as demandas da sociedade local.

Nesse sentido, sendo estabelecida a Agenda 21 local pelos municípios, elaborada e aplicada a legislação municipal de parcelamento do solo urbano e implementadas as diretrizes do Estatuto da Cidade através do Plano Diretor municipal, a probabilidade de concretização de uma cidade efetivamente sustentável aumenta consideravelmente, principalmente quando o município passa a utilizar-se dos instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade. Em outras palavras, quando o município, contando com a participação dos cidadãos na gestão da cidade, utiliza-se dos instrumentos coercitivos para o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, quando aplica os instrumentos de regularização fundiária e os instrumentos urbanísticos, bem como respeita e fiscaliza o cumprimento da legislação ambiental federal, estadual e municipal, pode-se realmente alcançar uma cidade sustentável.

## 2. A democracia enquanto valor fundamental para a sustentabilidade

A organização equitativa de uma sociedade supõe que os seus dirigentes tenham a capacidade, os instrumentos e a sensibilidade necessários para compreender e administrar os inúmeros interesses presentes no seu interior,<sup>8</sup> que representam as aspirações individuais de cada cidadão, a sua formação cultural, as necessidades econômicas,

---

8 As diferenças de compreensões que caracteriza e desafia uma boa organização da convivência humana e o gerenciamento dos conflitos e demandas nas sociedades contemporâneas foi sintetizada por John Rawls, (2000, p. 45) quando propôs sua Teoria da Justiça: "A cultura política de uma sociedade democrática é sempre marcada pela diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais conflitantes e irreconciliáveis".

as deficiências e limitações físicas, geográficas e de relacionamento, entre outras. Da mesma forma no conjunto de suas manifestações estão presentes as potencialidades, planos, e capacidades que expressam o dinamismo e vigor de uma comunidade. Ao contrário do meio rural, onde as relações são mais lineares e homogêneas, que por muitos anos dominou o cenário brasileiro, o espaço urbano é essencialmente um lugar privilegiado da expressão da pluralidade humana, social e cultural.

O acelerado processo de globalização que caracteriza as relações nas sociedades contemporâneas possui como uma de suas marcas a manifestação das diferenças que constituem a dinâmica das relações humanas e sociais, assim como, ali estão explícitas as desigualdades que desafiam a construção das condições de justiça. Desse contexto emergem inúmeros desafios que podem ser sintetizados nas seguintes questões: Quais são as condições para que uma sociedade seja considerada justa? Qual o sistema político capaz de ordenar equitativamente uma sociedade marcada pelo pluralismo?

A democracia adquiriu ao longo da história a qualificação de melhor sistema de governo e administração social, com as condições de gerir a composição, os interesses e as demandas presentes na estrutura de relações sociais. A democracia tem mecanismos e instrumentos para que as pessoas exerçam o direito à liberdade, tenham diversas formas de representação, reivindicação e solução dos seus anseios e uma rede de instituições que, de forma equilibrada, zele pela estabilidade política e garanta a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

As orientações sobre as formas de organização e administração das cidades brasileiras, especialmente, representadas pela Carta Magna e pelo o Estatuto da Cidade são um indicativo evidente e promissor da maturidade democrática e do aprimoramento dos instrumentos de participação e expressão da vontade da sociedade organizada segundo os ideais da democracia. Disso também se pode concluir: “uma cidade sustentável é uma sociedade democrática”.

É importante perceber que as respostas do Estado aos dilemas urbanos, particularmente quando se fala sobre a falta de planejamento da estrutura física e das questões ambientais, são consequen-

ência das mobilizações de grupos organizados e do crescimento das instâncias de participação democráticas construídas no Brasil nos últimos 50 anos. Especialmente o artigo 4º do Estatuto da Cidade é uma clara expressão do que uma sociedade entende por instrumentos que são eficazes para a garantia da sustentabilidade urbana numa democracia social. É preciso perceber a sua disposição e compreender o necessário processo que os dinamiza. Inicialmente, é necessário ressaltar a necessidade de planejamento nos principais níveis da administração pública - federal, regional, estadual e municipal - que garante um processo de permanente integração e construção de respostas às demandas suscitadas pela população, pelas instituições e pelos órgãos públicos. As garantias de sustentabilidade passam por um rigoroso processo de integração e planejamento cuja estruturação formal deve manifestar o dinamismo que existe no interior da sociedade e a seriedade das opções políticas que motivam os responsáveis pela sua proposição, organização e execução. A burocracia não pode servir como instrumento de construção de falsos argumentos ou ocultação de interesses com requintados recursos de retórica, especificamente da linguagem jurídica.

Em relação à administração municipal, no Estatuto da Cidade, existe uma responsabilidade política e moral da maior grandeza para que, a partir do espaço onde as pessoas sentem o pulsar das limitações, ameaças e perspectivas para viver dignamente, a administração pública estruture as suas políticas de gerenciamento com o objetivo de tornar a ordem democrática próxima e o exercício do poder acessível ao maior número de pessoas possível. Nesse sentido, o consagrado critério da maioria precisa superar uma avaliação numérica tendo como ideal a totalidade.

A cidade, a *pólis*, é o espaço privilegiado da democracia e do direito. No Brasil é preciso construir uma relação dinâmica de participação e controle da administração municipal com o objetivo de integrar os cidadãos num processo transparente de tomada de decisões e de responsabilidade pública. As convicções democráticas, isto é, sua razão pública, precisa ser partilhada pelos habitantes de uma cidade. Tal objetivo é alcançado na medida em que as estruturas políticas, legais e administrativas o permitem, especialmente, através

do exercício da participação. A democracia tem condições de alargar progressivamente espaços de decisão e influência para os seus cidadãos. Fomentar instrumentos de participação pública não pode ser interpretado como uma bandeira idealista ou de ingenuidade política, mas como uma condição de cidadania para os habitantes e a concretização da nobre característica de um cidadão que vive em um Estado Democrático de Direito, qual seja, “sujeito de direito”.

O Estatuto da Cidade orienta com clareza a necessidade de participação para a execução da política urbana, expresso no artigo 2º, II: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Essa é uma concepção política pautada pela fundamentação nos direitos fundamentais que têm proeminência sobre os deveres. Um conjunto de direitos supõe as condições e a capacidade dos cidadãos de responder cumprindo os seus deveres e a responsabilidade pública das associações, instituições e do Estado que tem a obrigação de garantir as condições para alcançar esses objetivos. Segundo Amartya Sen, “os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas.”<sup>9</sup> O debate público está entre os temas privilegiados que se relacionam com as escolhas e as formas de participação indispensáveis para a evolução da democracia. Por isso o município é um espaço privilegiado para tal objetivo, assim como, para as garantias de justiça.

A democracia é essencialmente um sistema de cooperação. A operacionalização dessa característica supõe a necessidade de exercer constantemente a tolerância como um valor substantivo para a convivência humana em geral e, especificamente, para a administração da vida urbana. As diferenças precisam ser administradas e ordenadas segundo critérios que espelham o conjunto de interesses e objetivos de uma sociedade. Não se pode esquecer que essa formação multifacetada é principalmente de pessoas que precisam ser

9 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000, p. 180.

reconhecidas na sua formação familiar, religiosa, social e cultural. Por isso o exercício do poder tem uma ampla rede de referências formais, isto é a legislação em vigor que tem legitimidade porque obedeceu a liturgia da democracia e, outras que questionam, desafiam e obrigam o exercício do diálogo concomitante à firmeza nos procedimentos que garantem a execução das metas assim construídas.

A ação do Estado e do mercado, que muitas vezes são avaliadas como áreas incompatíveis e auto-excludentes, nas democracias mais evoluídas são ordenados de forma cooperativa. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade compreende esta relação como uma das dimensões fundamentais para o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, insculpido no artigo 2º, III: “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

A submissão da atuação governamental ao interesse social é uma compreensão que dinamiza a ação daqueles que têm responsabilidade na gestão pública no sentido de ultrapassar os interesses restritos à filiação partidária ou seus apoiadores, tanto quanto, propõe uma mudança na escolha dos objetivos, interesses e métodos do mercado. Ambos, cujo agir é fundamental para o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, têm sua prática avaliada e justificada pela capacidade de atender ao interesse social. A divergência de interesses, não raras vezes incompatíveis, nos conduz à conclusão que a construção da sustentabilidade supõe o Estado forte juntamente com o mercado atuante. Essa é uma tensão que dinamiza e aprimora a democracia.

A maturidade de uma democracia é percebida pela clareza com que responde aos desafios presentes no interior de uma sociedade e pela capacidade de evoluir e avaliar permanentemente a sua prática. Propor instrumentos aprimorados de gestão do espaço urbano é fundamental, entretanto, a eficácia da dinâmica democrática tem sentido na medida em que possibilita que as decisões sejam partilhadas pelo público como sujeito social principal, que no Estatuto da Cidade é contemplado pelo incentivo ao referendo popular e ao plebiscito como meios privilegiados de participação. As ações públicas sustentáveis precisam utilizar esses mecanismos de participação como indicativos singulares para avaliação dos seus compromissos.

### 3. O desenvolvimento sustentável enquanto direito: dever fundamental

Seguindo o desenvolvimento da temática da sustentabilidade urbana incumbe destacar que a análise interpretativa do disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 permite afirmar que a proteção do meio ambiente, em todas as suas manifestações (ambiente natural, artificial, cultural, entre outros), além de um direito fundamental de o homem usufruir um meio ambiente saudável, é também um dever essencial.<sup>10</sup> Intrinsecamente vinculado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, existe um dever fundamental, que se caracteriza pela obrigação incumbida ao Poder Público e a cada um dos indivíduos partícipes da sociedade.

Para José Casalta Nabais, o tema dos deveres fundamentais constitui um dos mais esquecidos da doutrina contemporânea. Pode-se dizer que se priorizou a liberdade individual em detrimento da responsabilidade comunitária. Apesar disso, comenta ele, que na medida em que os direitos fundamentais deixam de ser apenas os clássicos direitos de liberdade para se constituírem também em direitos de participação política, direitos (a prestações) sociais e direitos ecológicos, passam a exprimir exigências do indivíduo face ao Estado, alargando a esfera jurídica do cidadão e, por outro lado, também limitando essa mesma esfera através de deveres que lhes andam associados ou coligados.<sup>11</sup>

Dessa forma, os deveres fundamentais “são deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição jurídica fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos”.<sup>12</sup> Caracterizam-se por não se traduzirem em meras situações de inércia, ao contrário, os deveres fundamentais

10 MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *A proteção ambiental diante da necessária formação de uma nova concepção de um Estado democraticamente ambiental*. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, água e vida*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 2, p. 201.

11 NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 49-50.

12 *Ibidem*, p. 64-65.

são situações ativas, já que implicam um comportamento positivo dos seus titulares. Assim, os deveres fundamentais constituem posições universais e permanentes, ou seja, de um lado, são encargos ou sacrifícios para a comunidade, que valem relativamente a todos os indivíduos e não apenas a alguns deles. De outro, os deveres fundamentais também se configuram como posições duradouras (característica da irrenunciabilidade). Por fim, são posições essenciais, do mais elevado significado para a comunidade.<sup>13</sup>

Todos os deveres fundamentais são, em certo sentido, deveres para com a comunidade. Estão diretamente a serviço da realização de valores assumidos pela coletividade. A defesa do meio ambiente, nesse cenário, constitui-se como um dever fundamental de conteúdo econômico, social ou cultural. Entretanto, não é apenas um dever decorrente do convívio em sociedade, que se pauta na solidariedade. O dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vai mais além, é um dever ético, que deve se pautar também na fraternidade.

Nesse sentido, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que no espaço urbano é buscado através do desenvolvimento urbano sustentável, é para o homem um direito - dever fundamental. Não há direitos sem deveres, nem deveres sem direitos, “porque não há garantia jurídica ou fáctica dos direitos fundamentais sem o cumprimento dos deveres do homem e do cidadão, indispensáveis à existência e funcionamento da comunidade [...]”<sup>14</sup> Cabe lembrar que o dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não representa apenas um dever negativo, ou seja, um dever de abstenção, por meio de comportamento passivo (não degradar, não poluir, não desmatar). Acima disso, é um dever positivo, que implica comportamento ativo por parte do cidadão (arborizar as cidades, cumprir com a função socioambiental da propriedade urbana, separar o lixo doméstico, utilizar racionalmente a água potável, atentar ao consumo sustentável de bens e serviços, dentre outros) e se traduz na necessidade de se visualizar o gênero humano como parte da natureza.

13 Ibidem, p. 67-73.

14 Ibidem, p. 118-119.

#### 4. Cidades sustentáveis

O termo “cidade sustentável” surgiu logo após a difusão do princípio do desenvolvimento sustentável, na década de 1970. Foi nessa época que se pôde perceber a degradação da qualidade de vida, principalmente no espaço urbano, causada pelo consumo exacerbado de recursos naturais. Entretanto, o conceito de cidade sustentável somente apareceu no cenário internacional a partir da década de 1990, tendo papel relevante para o desenvolvimento do conceito a promoção de conferências do Habitat promovidas pela Organização das Nações Unidas nos anos de 1976 (Habitat I – Vancouver, Canadá), 1996 (Habitat II – Istambul, Turquia) e 2001 (Istambul+5 - Nova Iorque, EUA).<sup>15</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de cidade sustentável surgiu com o Estatuto da Cidade, que prevê, no art. 2º, inciso I, o que vem a ser uma cidade sustentável: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”<sup>16</sup>

Desse conceito legal, entende-se que o termo cidade sustentável não significa somente a conservação e a recuperação dos recursos naturais, mas, sobretudo, a promoção de um planejamento territorial adequado às particularidades de cada município e a justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização. No entanto, não basta a forma como a lei tentou conceituar o que seja a sustentabilidade da cidade, eis que, atualmente, a construção de comunidades sustentáveis tem sido um dos maiores desafios.

15 A conferência Habitat I, foi concomitante à criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, em Nairobi, no Quênia. Em seqüência, a conferência Habitat II possibilitou a produção de dois documentos internacionais: a Declaração de Istambul (sobre os Estabelecimentos Humanos) e a Agenda Habitat. SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, n. 43, p. 133-176, jul./set. 2006, p. 140-141.

16 BRASIL. Lei 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2007.

Em verdade, conforme leciona Fritjof Capra, as definições de sustentabilidade são “conselhos” morais, que advertem sobre a responsabilidade de propiciar às futuras gerações um mundo com tantas oportunidades, tais quais existem hoje. Lembra ele, que a sustentabilidade está ligada ao movimento da ecologia profunda, uma vez que não se separa o homem do ambiente como objeto isolado, mas sim, visualiza-se o mundo como uma rede de fenômenos interligados, no qual o homem é apenas um dos filamentos da teia da vida. Nessa nova forma de perceber as interconexões, desenvolve-se um pensamento sistêmico, em que as cidades, embora figurem como ecossistemas diferenciados dos ecossistemas naturais, são também um sistema vivo e interligado, fazendo parte do todo.<sup>17</sup>

A crise urbana pode ter ido longe demais para que se possa voltar. Contudo, a construção de uma sociedade sustentável pode ser uma alternativa viável no presente e no futuro. Mas para que as cidades se tornem sustentáveis, necessita-se, por primeiro, despertar para novos valores. Nesse sentido, pode-se destacar enquanto forte aliado e importante elemento estratégico de fomento desse processo de implementação local de cidades sustentáveis a participação da sociedade e a necessária estruturação do poder local atrelado a iniciativas governamentais pautadas em estratégias socioambientais. A abertura do espaço público para a participação da sociedade faz os cidadãos fortalecerem o sentimento de pertencimento e de responsabilidade na gestão do seu ambiente de vida.

## 5. O cidadão como principal responsável pela sustentabilidade urbana

Cada cidadão que participa da dinâmica de estruturação de uma comunidade, nela encontra o seu espaço de realização e as condições de convivência com os demais. Se uma cidade está desorga-

---

17 CAPRA, Fritjof. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 19-22.

nizada ou não oferece as condições necessárias para que as pessoas desenvolvam suas potencialidades, explicitem sua identidade e se relacionem com os demais, toda a sua organização e funcionamento perde a sua importância, a atuação dos seus dirigentes não tem sentido e sua estrutura legal carece de legitimidade. As pessoas, nesse contexto, têm suas características mais elementares comprometidas com interesses que lhe são estranhos e sua influência social dependente de outros que têm o poder de decisão ancorado nos recursos econômicos ou na influência política.

As sociedades democráticas contemporâneas entendem a pessoa a partir da afirmação “sujeito de direito”. Essa é uma característica que indica a sua importância para o ordenamento social. O cidadão, pessoa, como primeiro responsável pela cidade onde vive tem direito de agir de forma autônoma e influenciar na organização do espaço urbano na condição de sujeito ativo, seja pela sua condição humana ou pela responsabilidade que possui em relação aos demais, à natureza e às futuras gerações.

A condição de agente é uma compreensão que não está limitada às condições de bem-estar ou à satisfação de interesses corporativos, mas relacionada com a busca da realização dos objetivos que são importantes para uma pessoa.<sup>18</sup> O ideal de sustentabilidade urbana, integrado com a reflexão construída nas últimas décadas, os desafios destacados pelo debate internacional e pelas pesquisas científicas e, especificamente, representados no Estatuto da Cidade, tem na responsabilidade individual um indicativo privilegiado. Entretanto, a atuação na condição de agente entende a disposição de cada cidadão para uma ação integrada com os demais tendo como meta a construção de soluções conjuntas e sistêmicas. A vida urbana onde as relações são mais próximas e as ações individuais têm repercussão coletiva imediata, necessita que as pessoas desenvolvam a capacidade de agir em benefício da coletividade. O consagrado princípio da ação moral: “o bem comum está acima da vontade individual” adquire um sentido dinâmico e de orientação do agir que condiciona a avaliação da ação humana à coletividade e o desenvolvimento da capacidade de colocar-se no lugar do outro. Da mesma

---

18 SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 103.

forma retorna, nesse contexto, o critério do benefício social, isto é, toda a coletividade é beneficiada. Por outro lado, a comunidade, em outras vezes, pode até ser prejudicada, pela atuação individualista do conjunto dos seus membros.

A exploração predatória dos bens naturais, o desrespeito para com a geografia, a adulteração das relações econômicas e a desconsideração das futuras gerações, entre outras situações, simbolizam a perda do sentido da responsabilidade humana e a sua instrumentalização. O empobrecimento do conceito de pessoa tem inúmeras consequências, entre outras: a fragilidade das relações de amizade, respeito e admiração; o enfraquecimento dos vínculos familiares e sociais, a seleção de pessoas segundo critérios políticos, econômicos ou culturais; a perda da sensibilidade para com o outro – especialmente os pobres, doentes e as pessoas com deficiências e a utilização da natureza e seus recursos como meios para alcançar os fins imediatos.

Esse é um contexto que retrata o que tradicionalmente se entendeu sobre a vocação humana. O homem, responsável primeiro pelo progresso da sociedade, tinha a responsabilidade de imprimir um ritmo de produção de tal forma eficiente que garantisse o progresso econômico de um país. Para alcançar tal objetivo é necessário dispor dos bens naturais, das instituições e dos órgãos públicos, especialmente através das políticas de financiamento e do aparato legal, para facilitar a busca dos objetivos propostos. Quanto maior a produção de bens e a modernização tecnológica, melhor seria o desenvolvimento de uma comunidade. Essa é uma mentalidade que dominou o processo de industrialização do Brasil da década de 50 até os anos 90.

O Estatuto da Cidade rompe com esta lógica redimensionando o conceito de pessoa, agora como sujeito de direito e integrada com os demais, as instituições, o meio ambiente e numa relação de responsabilidade com as futuras gerações. As relações têm como marca a capacidade de cooperação, ao invés de dominação de um senhor absoluto sobre os demais que a sua vontade precisam se adaptar.

O capítulo IV da Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade) é representativo dessa nova concepção quando elege o modelo de gestão para as cidades brasileiras. Sob a orientação do título: “Da gestão

democrática da cidade”, oferece instrumentos importantes para que as pessoas no exercício de sua vocação democrática e cidadã e, de forma organizada, manifestem a sua vontade e os seus interesses e busquem a efetivação dos seus direitos.

A participação pública, mediada por associações, iniciativas populares, assembleias, conferências e outros representam a identidade dos cidadãos sujeitos do espaço público e da sua realização individual. A opção por uma estruturação democrática das cidades tem condições de gerar uma dinâmica de organização e funcionamento que aprimora os valores da tolerância, participação, cooperação e co-responsabilidade. Certamente não foi por acaso que as referências ao interesse social e à democracia estão dispostas no primeiro capítulo e antes das disposições gerais. Do que se pode concluir: o Estatuto da Cidade está intrinsecamente comprometido com a democracia e com cidadãos que participando ativamente dos destinos da cidade, paulatinamente, constroem uma convivência justa e equitativa, atualização do objetivo genuíno na política na antiga *pólis grega*.

## Conclusão

Não se pretendeu, com esse artigo, abordar todos os aspectos do tema do desenvolvimento urbano sustentável, tampouco dos desafios dos gestores públicos e dos cidadãos na busca pela sustentabilidade urbana. Apenas se almejou instigar um olhar diferenciado para a relação entre sustentabilidade, direitos e deveres constitucionais e democracia. Dessa forma, várias são as conclusões extraídas deste trabalho.

Em relação às origens do desenvolvimento sustentável, restou evidente que este é um tema recente, que teve sua origem nas transformações da ordem global diante da emergência do movimento ambientalista, uma vez que com a intensificação dos problemas socioambientais globais a preocupação com o meio am-

biente deixou de ser localizada para expandir-se para vários países, tornando-se um movimento multissetorial. Por conseguinte, observou-se que no Brasil os primeiros antecedentes do ambientalismo remontam ao ano de 1985, em razão da criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, tornando-se um processo mais intenso a partir da articulação do Estado e da Sociedade Civil na definição da problemática ambiental brasileira e da adoção de um novo estilo de desenvolvimento.

No que diz respeito ao valor fundamental da democracia, ressaltou-se que a organização de uma sociedade complexa supõe que os seus dirigentes tenham a capacidade, os instrumentos e a sensibilidade necessários para compreender e administrar os inúmeros interesses presentes no seu interior, que representam as aspirações individuais de cada cidadão. De outro modo, destacou-se que a democracia adquiriu ao longo da história a qualificação de melhor sistema de governo e administração social, com as condições de gerir a composição, os interesses e as demandas presentes na estrutura de relações sociais, ou seja, apresenta mecanismos e instrumentos para que as pessoas exerçam o direito à liberdade, tenham diversas formas de representação, reivindicação e solução dos seus anseios e uma rede de instituições que, de forma equilibrada, zele pela estabilidade política e garanta a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Assim sendo, enfatizou-se que, para uma cidade ser considerada sustentável a sociedade deve ser democrática e participativa. Ademais, frisou-se que há a necessidade da construção de uma dinâmica eficiente de participação e controle da administração municipal para que se consiga integrar os cidadãos num processo transparente de tomada de decisões. Em outros termos, a maturidade de uma democracia é percebida pela clareza com que responde aos desafios presentes na sociedade e pela capacidade de evoluir e avaliar permanentemente a sua prática.

No que tange ao desenvolvimento sustentável enquanto direito-dever fundamental destacou-se que a análise interpretativa do caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 permite afirmar que a proteção do meio ambiente, em todas as suas manifestações

(ambiente natural, artificial, cultural, entre outros), além de um direito fundamental de o homem usufruir um meio ambiente saudável, é também um dever essencial. Vinculado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, existe um dever fundamental, que se caracteriza pela obrigação atribuída ao Poder Público e a cada um dos indivíduos partícipes da sociedade. Constatou-se ainda, que o dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dever ético, que deve se pautar na fraternidade e na solidariedade enquanto premissas da vida em sociedade.

Por fim, diante de uma leitura sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, considerou-se o cidadão como o principal responsável pela efetividade da sustentabilidade urbana. Ou seja, a partir do momento em que as sociedades democráticas contemporâneas entendem a pessoa a partir da afirmação “sujeito de direito”, este passa a ser o primeiro responsável pela cidade onde vive, tendo o direito-dever de agir de forma autônoma e influenciar na organização do espaço urbano na condição de sujeito ativo, seja pela sua condição humana ou pela responsabilidade que possui em relação aos demais, à natureza e às futuras gerações. Contudo, a atuação na condição de agente pressupõe a disposição de cada cidadão para uma ação integrada com os demais tendo como meta a construção de soluções conjuntas e sistêmicas. A vida urbana onde as relações são mais próximas e as ações individuais têm repercussão coletiva imediata, necessita que as pessoas desenvolvam a capacidade de agir em benefício da coletividade.

## Referências bibliográficas

AGENDA 21. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2007.

BRASIL. Lei 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2007.

CAPRA, Fritjof. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

DECLARAÇÃO DO RIO. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2007.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. 2. ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. A proteção ambiental diante da necessária formação de uma nova concepção de um estado democraticamente ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Direito, água e vida*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, v. 2.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, José Antônio Tietzmann. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, n. 43, p. 133-176, jul./set. 2006, p. 140-141.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1995.

**Recebido em:** abril de 2011

**Aprovado em:** junho de 2011