

O direito a cidades sustentáveis

Danielle de Andrade Moreira

1. Introdução.
2. Qualidade de vida e dignidade da pessoa humana.
3. Qualidade de vida nas cidades e sustentabilidade ambiental urbana.
4. O direito a cidades sustentáveis.
5. Considerações finais.
6. Notas.
7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de sua intrínseca relação com a gestão das cidades confere às políticas de desenvolvimento urbano a tarefa de incorporar em seus instrumentos – seja aperfeiçoando os existentes, seja criando novos – diretrizes gerais pautadas no objetivo precípua de promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade.

Novas reflexões sobre as funções da cidade ganham relevo na medida em que se constata que a concentração da população mundial no espaço urbano promoveu significativa alteração na relação entre o homem e a natureza, tornando indissociáveis as questões ambiental e social e salientando a importância de que a gestão das cidades incorpore a variável ambiental como condição indispensável à promoção do bem-estar de seus habitantes.

Neste contexto, insere-se como pano de fundo para implementação dessa nova política urbana a necessidade urgente de correção das injustiças e profundas desigualdades sociais que caracterizam a realidade urbana atual, resultantes do processo de ocupação e uso do espaço orientado e dominado pelo modo de produção capitalista e, portanto, pautado em regime de acumulação do capital que pressupõe a apropriação privada do espaço e o desenvolvimento socioeconômico desigual.¹

A par das incompatibilidades e contradições inerentes ao ideal de desenvolvimento urbano sustentável na cidade capitalista, não se duvida que a gestão urbana neste início do século XXI deve buscar garantir o bem-estar da coletividade e a manutenção do equilíbrio ambiental,² com vistas a assegurar o direito a cidades sustentáveis.

2. Qualidade de vida e dignidade da pessoa humana

Ao longo das últimas décadas, a relação do homem com o meio ambiente vem sendo significativamente reformulada. Embora persistam as intrínsecas contradições entre o modelo de desenvolvimento capitalista e a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado³, é fato que o reconhecimento da interdependência entre os seres vivos – dentre eles o ser humano – e a manutenção do meio ambiente sadio levaram à conscientização sobre a importância da adoção de medidas mais restritivas de proteção ambiental.

Do interesse da sociedade pelas questões ambientais nasce a preocupação com a qualidade de vida – das gerações presentes e futuras – e a consequente busca pelo aperfeiçoamento dos mecanismos capazes de interferir e orientar os comportamentos humanos com relação ao meio ambiente.

Neste processo, é importante destacar como marco histórico a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972. Os resultados dessa conferência foram registrados na chamada Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, a qual já conferia à expressão “meio ambiente humano” conceito amplo e sistêmico – incluídos seus aspectos natural e artificial –, além de incorporar, em diversos dos seus princípios, importantes referências à qualidade de vida e ao bem-estar. Como exemplo, vale transcrever os seguintes trechos desse documento:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do

mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

Proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. **Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.**
2. A proteção e o melhoramento do **meio ambiente humano** é uma questão fundamental que afeta o **bem-estar dos povos** e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. (...)

Princípios

Expressam a convicção comum de que:

Princípio 1

O **homem tem o direito fundamental** à liberdade, à igualdade e ao **desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar**, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. (...).⁴ (Grifos meus.)

A partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, já é possível notar o aprimoramento do sistema jurídico-ambiental brasileiro,⁵ que deixa de focar o meio ambiente exclusivamente de maneira restrita e isolada em cada um dos seus 'microbens' e passa a reconhecer seu caráter sistêmico; como o conjunto de relações que se estabelece entre os seres vivos e entre estes e o meio físico em que vivem ('macrobem').⁶

O meio ambiente deve ser visto como uma realidade dinâmica, que proporciona uma relação de interdependência entre todos os seus elementos.

Como sistema dinâmico, o meio ambiente é considerado patrimônio da coletividade, com o respaldo explícito do artigo 225 da Constituição da República.⁷ E é a mencionada interdependência entre os seus elementos o que dá origem e fundamenta a construção de preceitos éticos orientadores de uma postura pautada na cooperação e na solidariedade ética entre os titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

À luz destes novos paradigmas, a Constituição da República elevou à categoria de direito humano fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado e impulsionou o amadurecimento do sistema jurídico-ambiental brasileiro. Assim, o Direito Ambiental moderno – pautado no pilar do respeito à dignidade da pessoa humana⁸ e fruto da reação da sociedade à crise ambiental⁹ – volta-se para realização da justiça distributiva entre as gerações, com vistas à garantia da **qualidade de vida das presentes e futuras gerações**.¹⁰

Cabe, portanto, identificar de que forma o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor supremo da ordem jurídica democrática – e a importância que passa a ser dada à qualidade de vida e ao bem-estar – coloca em destaque os instrumentos destinados a promover o desenvolvimento urbano, em vista, especialmente, da problemática ambiental nas cidades.

3. Qualidade de vida nas cidades e sustentabilidade ambiental urbana

Hoje o mundo é urbano.¹¹ Logo, não há como dissociar qualidade de vida da noção de meio ambiente artificial¹² e da conseqüente importância de sua sustentabilidade.

O crescimento das formas de vida urbana representa fator de grande importância na dinâmica da relação entre o homem e a natureza. Em verdade, a cidade é a materialização da relação entre a sociedade e o meio ambiente.¹³ Por essa razão, é importante destacar premissa que não pode sair de vista: a indissociabilidade das problemáticas ambiental e social.¹⁴ Esta constatação traz a necessidade de se buscar permanentemente a combinação dos objetivos de promoção social e de diminuição dos impactos ambientais adversos no espaço urbano.

Não se duvida que a cidade é um “ecossistema” que apresenta características e estruturas de funcionamento peculiares à vida urbana, constituída necessariamente de componentes vivos e artificiais, além de compor um cenário de ciclos especiais de produção e consumo de recursos ambientais. Ademais, a forma de organização espacial no meio urbano promove a existência de particularidades na dinâmica social da comunidade que nele reside.

Dentre suas características típicas, pode-se observar que os sistemas urbanos, em sua dimensão humana e social, são ricas fontes de criação de cultura, informação, criatividade, tecnologia etc. A constante produção cultural das cidades é resultado da intensa interação e troca de experiências e conhecimento. Por outro lado, a urbanização – em especial quando não há qualquer tipo de planejamento –, por si só, promove a descaracterização do meio ambiente natural, a partir da construção de um novo espaço: o meio ambiente construído, artificial.¹⁵

Portanto, os adensamentos urbanos representam – ou passaram a representar, na medida de seu crescimento estruturalmente “desordenado”¹⁶ – o auge do que se chama de crise ambiental. Pode-se dizer que a utilização dos recursos naturais e a transformação drástica da natureza, seguida da produção, em larga escala, de resíduos e poluição, são as circunstâncias que detonam essa crise. Desta sorte, pode-se dizer que:

O agravamento dos problemas ambientais das cidades, decorrentes do crescimento urbano desordenado, é constantemente evidenciado nos diagnósticos disponíveis, entre outros fatores, pela escassez de recursos suficientes, **ausência ou ineficiência de serviços urbanos e pelos atrasados padrões ambientais de infra-estrutura urbana e dos espaços construídos.**¹⁷ (Grifo meus.)

Neste contexto, é possível identificar dentre os principais problemas urbanos brasileiros:¹⁸ (i) a falta de saneamento básico e de instrumentos adequados de gestão dos resíduos urbanos;¹⁹ (ii) a inexistência de um planejamento territorial inclusivo e o conseqüente déficit habitacional; (iii) a precariedade da infra-estrutura urbana; e (iv) a crise de mobilidade, em razão da insuficiência de transportes coletivos e sistemas viários adequados.

Com relação ao saneamento básico, indispensável para que haja condições mínimas de habitabilidade, observa-se que parte da população urbana brasileira não é atendida por sistemas adequados de abastecimento de água²⁰ e de esgotamento sanitário.²¹ A falta ou à ineficiência dos sistemas de esgotamento sanitário soma-se o fato de grande parte do esgoto coletado dos domicílios brasileiros não receber qualquer tratamento antes de ser despejado nos corpos d'água.²²

O mesmo ocorre com os resíduos domésticos. Boa parte da população urbana brasileira, apesar de desfrutar de serviço de coleta de lixo em seus domicílios,²³ não tem garantias de que a ele será dada destinação final adequada.²⁴ Com efeito, grande parte dos resíduos coletados é lançada a céu aberto, sem qualquer tipo de cuidado com os impactos ambientais negativos decorrentes da decomposição das matérias orgânicas e da acumulação daquelas resistentes à absorção natural.

Quanto à gestão territorial urbana, verifica-se que a ausência de um planejamento territorial inclusivo produziu a fragmentação do espaço urbano e a exclusão social e territorial, proporcionando profundas desigualdades entre áreas pobres e ricas. A este respeito, observa Edésio Fernandes que:

Conduzido principalmente por forças de mercado e pela ação elitista e excludente do Estado, particularmente no que concerne às condições de acesso à terra urbana e de produção de moradia, a urbanização no Brasil resultou em cidades fragmentadas e no que tem sido chamado de “urbanismo de risco”, onde, por força do processo de especulação, a vasta maioria dos grupos pobres tem sido condenada a viver em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos – em suma, em condições habitacionais precárias em assentamentos informais inadequados do ponto de vista das condições urbanísticas e ambientais, em áreas centrais e em áreas periféricas.²⁵

No que diz respeito ao déficit habitacional brasileiro, não há dúvidas de que este transparece tanto na falta de oferta de moradia²⁶ quanto na ausência de condições mínimas de habitabilidade.²⁷ As profundas desigualdades que caracterizam a estrutura urbana, no que toca às condições habitacionais, denunciam de forma inequívoca a influência da dinâmica capitalista na forma de produção e transformação do espaço construído; forma esta diretamente determinada pelas demandas especulativas do mercado imobiliário.²⁸

Também no âmbito da infra-estrutura e dos transportes urbanos é significativa a deficiência destes serviços no país. A carência de alocação de verbas públicas para a execução de obras e atividades destinadas a prover a cidade de equipamentos urbanos adequados aos interesses e necessidades da população não permite o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Da mesma forma, a inexistência de políticas públicas que objetivem a implementação de um sistema de transporte coletivo eficiente – e que garanta ampla e democrática circulação nas cidades – acarreta sérios problemas urbanos e ambientais, além de impedir a integração das diversas regiões.

Além desta realidade, observa-se que o crescimento proporcional da população urbana é muito mais acentuado que o da população total, o que, certamente, tende a incrementar os já existentes e graves problemas da vida nas cidades.

Neste cenário, não é difícil afirmar que a noção de desenvolvimento sustentável – que, por si só, não é única²⁹ – torna-se ainda mais complexa quando aplicada à problemática urbana, tendo em vista contradições intrínsecas aos espaços urbanos, dentre as quais as inerentes às seguintes realidades:

- i.* a expansão urbana e a própria construção do meio ambiente urbano acarretam intensas e negativas alterações no uso e ocupação do solo;
- ii.* os sistemas urbanos demandam o consumo de grande parte dos recursos naturais e em quantidade expressivamente maior do que aquela que o próprio espaço urbano pode oferecer;³⁰ e,
- iii.* como consequência direta da alta demanda por recursos naturais, os sistemas urbanos não são capazes de dar uma destinação adequada à enorme quantidade de resíduos produzida.

Por estas razões, tende-se à conclusão de serem as áreas urbanas naturalmente insustentáveis. Todavia, apesar da existência de todos esses obstáculos – teóricos e práticos –, é importante salientar a necessidade de se implementar ações compromissadas, do ponto de vista ambiental e social, com as presentes e futuras gerações e que, na prática, sejam capazes de ao menos mitigar a insustentabilidade natural das cidades.

Para que haja uma gestão ambiental urbana efetivamente integrada aos aspectos econômicos, sociais e culturais – e não somente à questão ecológica propriamente dita –, é fundamental que se tenha em mente o sentido mais amplo de sustentabilidade urbana, abrangendo, além da equidade intergeracional, as questões inerentes à saúde, ao equilíbrio do meio ambiente, à coesão social e à eficiência econômica.³¹

Desta sorte, com vistas à existência de condições dignas de vida, é também no criativo cenário dos sistemas urbanos que devem nascer propostas tanto de mudanças no comportamento humano, no que se refere aos padrões de produção e de consumo, quanto de aperfeiçoamento das políticas públicas de gestão das cidades. Neste ponto, interessa observar que, para que se inicie efetivamente a caminhada rumo ao desenvolvimento urbano sustentável, é indispensável a integração das agendas “verde” e “marrom”, de forma a estabelecer a adequada relação entre urbanização, pobreza e degradação ambiental.³²

Há, portanto, que se elaborar e adotar políticas públicas eficientes, que privilegiem a questão urbana de forma a promover a sua integração com o desenvolvimento econômico, social e ambiental e, assim, seguir em busca da qualidade de vida nas cidades.³³

4. O direito a cidades sustentáveis

Viu-se que, em função do sempre crescente nível de interferências humanas adversas no meio ambiente, a evolução da proteção jurídico-ambiental redundou na atual concepção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dos direitos fundamentais da nossa sociedade³⁴ e, logo, indispensável

ao respeito à dignidade da pessoa humana e à garantia de seu pleno desenvolvimento.³⁵ Roxana Cardoso Brasileiro Borges considera que:

o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, **amplia o conteúdo dos direitos humanos e o próprio conceito de cidadania**. Um dos valores fundamentais a esse direito é a igualdade. Todos têm direito ao meio ambiente sadio; **o cidadão passa a ser todo o ser humano**, inclusive as futuras gerações, que tem na eqüidade intergeracional a busca da garantia de um meio ambiente propício ao seu desenvolvimento.³⁶ (Grifos meus.)

Na medida em que diz respeito à coletividade como um todo, identifica-se no direito ao meio ambiente caráter de direito difuso,³⁷ independente, portanto, de quaisquer vínculos jurídicos entre os interessados.³⁸ E, sendo essencial à sadia qualidade de vida, o meio ambiente ecologicamente equilibrado torna-se elemento indispensável ao respeito ao direito à vida; este entendido de maneira abrangente, englobando o direito de desfrutar de condições dignas de vida, que assegurem saúde física, mental, moral e social.³⁹

Quanto à amplitude do conceito de meio ambiente, já se verificou não tratar o mesmo tão somente dos aspectos naturais referentes à sustentabilidade da vida. Integram o conteúdo do “meio ambiente” que a Constituição da República pretendeu proteger em seu artigo 225, os aspectos naturais, artificiais – ou construídos –, culturais e do trabalho que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas.⁴⁰

Assim, ao dispor que a “política de desenvolvimento urbano (...) tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”,⁴¹ a **Constituição da República evidenciou a conexão existente entre gestão urbana e proteção do meio ambiente, estabelecendo o direito – também difuso – a cidades sustentáveis como uma das facetas do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**.

Neste sentido, após mais de uma década de tramitação, foi editada a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que recebeu o nome de Estatuto da Cidade e estabelece as diretrizes gerais da política urbana levando em consideração os ideais de sustentabilidade ambiental e garantia do bem-estar da população.⁴² Observe-se que, seguindo a orientação da Constituição da República – seja a dos artigos 182 e 183, que tratam especificamente da política urbana, seja a do artigo 225, que cuida da proteção do meio ambiente –,⁴³ o Estatuto da Cidade, já em seu artigo 1.º, parágrafo único, dispõe que:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que **regulam o uso da pro-**

priedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Grifos meus.)

Lembre-se, ainda, que a mesma lei, ao dispor, em seu artigo 2.º, sobre o objetivo da política urbana de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, enumera uma série de importantes diretrizes gerais, dentre as quais se destacam:

- I – 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; (...)
- IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, **de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**
- VI – **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:** (...)
 - f. a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g. **a poluição e a degradação ambiental;** (...)
- VIII – **adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (...). (Grifos meus.)

Interessante notar que, além de reconhecer o bem coletivo, como finalidade das normas que cria, e a garantia do direito a cidades sustentáveis, como diretriz básica – bem como inserir expressamente a variável ambiental nas diretrizes para o planejamento do desenvolvimento das cidades, o ordenamento e controle do uso do solo e da expansão urbana –, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 53, havia acrescentado um inciso ao artigo 1.º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública),⁴⁴ reconhecendo expressamente o caráter difuso da ordem urbanística.⁴⁵

Cumpra, portanto, identificar quais direitos estruturam a sustentabilidade urbana como diretriz geral da política urbana. São eles: o direito à terra urbana; à moradia; ao saneamento ambiental; à infra-estrutura urbana; ao transporte e aos serviços públicos; ao trabalho; e ao lazer⁴⁶ – direitos exatamente relacionados aos principais problemas urbanos brasileiros, conforme destacado anteriormente.

Também no contexto do direito a cidades sustentáveis e da necessária integração entre as políticas de desenvolvimento urbano e as de proteção do meio

ambiente, sobressai a importância da incorporação na formulação da política de gestão urbana de mecanismos que efetivamente garantam a participação popular.⁴⁷ Com efeito, os processos de tomada de decisão acerca de questões urbanas devem ser permeados pela participação exatamente dos titulares do direito ao desenvolvimento urbano sustentável: a coletividade.⁴⁸ Não é à toa, portanto, que a gestão democrática da cidade, assim como a já citada questão ambiental, também integra expressamente a lista de diretrizes gerais da política urbana brasileira.^{49, 50} A este respeito, afirma Edésio Fernandes que:

Tal discussão ampla e integrada acerca das dimensões políticas e institucionais da urbanização e do meio ambiente – o marco da boa governança – cria as condições ideais para que pontes sejam construídas, já que o conceito da boa governança inclui os princípios de parcerias efetivas e **ampla participação**, a **democratização do processo de tomada de decisões**, bem como a afirmação de valores de equidade social e justiça ambiental.⁵¹ (Grifo meu.)

É certo, ainda, que a gestão democrática das cidades pressupõe, à luz das diretrizes gerais que a orientam, a efetiva implementação dos instrumentos previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade,⁵² quais sejam: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Relevantes também são os instrumentos da política urbana inseridos no artigo 4.º do Estatuto da Cidade, dentre os quais se destacam o plano diretor e a gestão orçamentária participativa, como importantes instrumentos de planejamento municipal. O primeiro, que é o instrumento básico de planejamento urbano, deve contar com a participação da população e com a adequada divulgação e disponibilização de informações e documentos tanto no momento de sua elaboração quanto de sua implementação.⁵³ No que toca à gestão orçamentária participativa, esta pressupõe a promoção de debates, audiências e consultas públicas como requisito obrigatório ao processo de aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.⁵⁴

Interessa, por fim, destacar o papel desempenhado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) na discussão da problemática relacionada à sustentabilidade social e ambiental nas cidades e no estabelecimento de novos paradigmas para a criação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitação.

Em 1996, foi realizada, em Istambul, a segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), da qual resultou a aprovação de uma agenda (Agenda Habitat) que reúne uma série de objetivos, diretrizes e recomendações para a promoção de condições adequadas de habitação para todos e para o desenvolvimento urbano sustentável. Dentre os resultados dessa conferência estão os seguintes: (i) o reconhecimento do direito humano à moradia adequada, que promove uma verdadeira ampliação do conceito de moradia para a idéia de *habitat*, cuja concepção abrange o acesso à terra, aos serviços públicos e a um meio ambiente saudável e equilibrado, além do respeito às relações sociais e culturais; (ii) a necessidade de efetiva participação popular na gestão das cidades; e (iii) o reconhecimento da importância do papel desempenhado pelo poder local na implementação de mudanças que melhorem a qualidade de vida nas cidades.⁵⁵

Conjugadas aos ideais da Agenda Habitat, não se pode deixar de destacar as recomendações da Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, no ano de 1992. Este documento pauta-se na necessidade de cooperação internacional e entre os governos e a sociedade civil na adoção de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo a questão do desenvolvimento urbano sustentável apresentada como uma das dimensões sociais e econômicas essencialmente conectadas a este ideal.

Ambas as Agendas – a Habitat e a 21 – enfatizam a conexão que deve ser estabelecida entre o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e o processo de urbanização e, assim, propõem caminhos para o estabelecimento das bases necessárias a concretização do desenvolvimento urbano sustentável.

5. Considerações finais

A constatação de que a insustentabilidade urbana é resultado inevitável de uma sociedade intrinsecamente desigual e as contradições inerentes a esta realidade não impedem o reconhecimento de que o ordenamento jurídico brasileiro identifique o papel das cidades na promoção do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Com efeito, o ideal de sustentabilidade urbana transparece tanto na Constituição da República quanto no Estatuto da Cidade. Trata-se de direito reconhecido amplamente e que depende, para que seja exercido em sua plenitude, do respeito aos direitos materiais que estruturam a sustentabilidade urbana, quais sejam, 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 – bem como da gestão democrática das cidades.

O reconhecimento e pleno exercício do direito a cidades sustentáveis é, sem dúvida, o caminho para que a cidade atenda à sua função social, ou seja, para que seja garantido o bem-estar de seus habitantes e o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, respeitado o direito à vida digna.

6. Notas

1 Em excelente artigo sobre as inconsistências e contradições do ideal de sustentabilidade das cidades no capitalismo, Ronaldo Coutinho parte da análise da “*lógica subjacente intrínseca à produção e à reprodução capitalista do espaço*”, lógica que está na própria origem do processo de acumulação do capital, caracterizado pelo desenvolvimento desigual e combinado das forças produtivas e pela contradição fundamental da qual deriva a sociabilidade própria do capitalismo”. E denuncia que “a contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada é o componente fundamental para o entendimento da reprodução espacial, na medida em que, numa sociedade alicerçada sobre a troca, a apropriação do espaço, ele próprio produzido, como qualquer outra mercadoria, atende as necessidades da acumulação através de mudanças, readaptações de usos e funções dos lugares que também se reproduzem, a partir de mecanismos e estratégias da reprodução, num determinado momento da história do capitalismo, que se estende cada vez mais ao espaço global, criam novos setores de atividade como extensão das atividades produtivas. Com maior intensidade o espaço produzido enquanto mercadoria, entra na esfera da circulação atraindo capitais que migram de um setor da economia para outro de modo a viabilizar a reprodução”. (COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. 2006. Texto não publicado, cedido pelo autor.)

2 Artigo 1.º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

3 Sobre o assunto, manifesta-se Ronaldo Coutinho ressaltando a “inconsistência teórico-metodológica das abordagens da chamada *crise ambiental* fulcradas na suposta especificidade de suas causas e orientadas pela convicção da possibilidade de *humanizar o capitalismo e, assim, compatibilizar os seus objetivos com uma espécie de ‘ética ecológica’ a ser assumida pelos indivíduos isoladamente*”. (COUTINHO, Ronaldo. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 29.)

4 Tradução livre do texto disponível no site oficial do *United Nations Environment Programme* <<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

5 O primeiro impacto deste movimento no direito brasileiro pode ser observado na Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Já em seu artigo 2.º, a referida Lei estabelece como objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente “a preservação, melhoria e recuperação da **qualidade ambiental propícia à vida**, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana** (...)”.

6 Sobre a noção de meio ambiente como “macrobem” e dos “microbens” ambientais ver:

Danielle de Andrade Moreira é Doutoranda e mestre em Direito da Cidade pela UERJ; professora de Direito Ambiental da PUC – RJ; coordenadora acadêmica e professora do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Ambiental da PUC – RJ.

José Rubens Morato Leite (LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 85), para quem os “microbens” são os elementos que compõem o meio ambiente (tais como as florestas, os rios, os bens de valor histórico ou paisagístico etc.) e Antônio Herman Benjamin (BENJAMIN, Antônio Herman. *Função ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). *Dano ambiental – Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 75), que considera que o meio ambiente como macrobem é considerado de natureza pública, “enxergado como verdadeira *“universitas corporalis”* (...) não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, rio, mar, sítio histórico, espécie protegida etc.) que o forma, manifestando-se, ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental”.

7 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

8 Que, lembre-se, é fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1.º, inciso III, da Constituição da República).

9 É importante lembrar que, como destaca Ronaldo Coutinho, “a chamada *crise ambiental* em escala planetária não decorre de nenhuma incontrolável vocação dos homens no sentido da depredação da natureza e nem se estruturou de forma independente das leis econômicas que organizam as relações de produção sob o capitalismo” (COUTINHO, Ronaldo. *Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas*. In: RONALDO, Coutinho; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 30).

Em verdade, “é impossível entender a crise ambiental sem partir da compreensão da dinâmica econômica da sociedade capitalista. Por isso, também, resultam fúteis as críticas à produção ilimitada que não encaram, ao mesmo tempo, as críticas à organização capitalista da

sociedade humana”. (FOLADORI, Guilherme. *O capitalismo e a crise ambiental*. In: *Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas*. n. 5, p. 116-125. São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, 2001.

10 Em obra sobre a reparação de danos com vistas à justiça distributiva sob a ótica solidarista da ordem jurídica vigente, Maria Celina Bodin de Moraes argumenta que “de acordo com o que estabelece o texto da Lei Maior, a configuração de nosso Estado Democrático de Direito tem por fundamentos a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e a solidariedade social, e determina, como sua meta prioritária, a correção das desigualdades sociais e regionais, com o propósito de reduzir os desequilíbrios entre as regiões do País, buscando melhorar a qualidade de vida de todos os que aqui vivem” (MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 110).

11 Atualmente, cerca de 80% da população brasileira vive em centros urbanos. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.)

Por outro lado, é interessante notar que José Eli da Veiga chama a atenção para o fato de que normalmente se considera população urbana a que vive nas sedes municipais – daí se falar em cerca de 80% da população como urbana. Entretanto, ele nota que uma parcela considerável dessa população dita “urbana” mora na verdade em municípios com menos de vinte mil habitantes e que têm sua economia alicerçada no uso direto dos recursos naturais (atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras etc.); fato que deveria ser considerado na avaliação do grau de urbanização do Brasil.

Para uma adequada caracterização do fenômeno urbano, o autor considera necessária a combinação de dois indicadores, além do critério do tamanho populacional do município: a densidade demográfica e a localização do município. Quanto ao critério da densidade demográfica, o nível de pressão antrópica seria “o melhor indicador do grau de artificialização dos ecossistemas,

e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios”. Da mesma forma, no que toca à sua localização, sabe-se que “não há habitantes mais urbanos do que os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos identificados pela pesquisa que juntou excelentes equipes do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, e da Unicamp – Universidade de Campinas: *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (1999)”. (VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002. p. 33.)

12 O meio ambiente pode ser classificado sob quatro aspectos: **meio ambiente natural; meio ambiente artificial; meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho**. O primeiro é constituído por todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio entre os seres vivos e o seu meio, “onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam”. Já o meio ambiente artificial é todo e qualquer “espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*)”. Mais específico, o meio ambiente cultural é “integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”. Por fim, há o meio ambiente do trabalho, que é expressamente tutelado pela Constituição Federal, em seu artigo 200, inciso VIII, ao atribuir ao sistema único de saúde o dever de “colaborar com a proteção de meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”. Trata-se da proteção da saúde e segurança do trabalhador dentro do seu ambiente de trabalho. (SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 3.)

13 Ulrich Beck destaca que não é possível pensar na natureza de forma apartada da sociedade e vice-versa. Ele conclui que, em verdade, a natureza é sociedade, assim como a sociedade é natu-

reza, tendo em vista que “os problemas do meio ambiente não são problemas do entorno, mas (em sua gênese e em suas conseqüências) problemas sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua concepção de mundo e de realidade, de seu ordenamento econômico, cultural e político”. (Tradução livre.) (BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1998. p. 90.)

No mesmo sentido, Roxana Borges, ao preoconizar a abrangência do conteúdo de meio ambiente no âmbito da tutela ético-jurídica. Para a autora, “a teoria jurídica precisa sempre ampliar o conceito de meio ambiente, não o considerando como natureza *stricto sensu*, mas como sendo relações de dimensões sociais, econômicas, urbanas e naturais nas quais vivem a pessoa e os demais seres. Natureza e sociedade não são planos distintos”. (BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX*. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso. *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 23.)

14 Edésio Fernandes observa que a concentração da grande maioria da população brasileira nas cidades e o modelo de urbanização implementado ao longo do século XX no Brasil provocaram significativas alterações socioespaciais, com graves e irreversíveis impactos ambientais, além da segregação territorial e da exclusão socioeconômica características dos processos de desenvolvimento urbano orientados pelas forças do mercado. (FERNANDES, Edésio. *Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”*. In: FERREIRA, Helene Sivini, LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 294, 295.)

15 Sobre o estado do meio ambiente urbano no Brasil e suas fragilidades, Fernando Walacer denuncia que “via de regra, as cidades brasileiras crescem sem qualquer tipo de planejamento urbano. Aos empreendedores imobiliários interessa dar a seus terrenos a utilização máxima; então, ocupam-se as encostas e as margens de lagoas;

dunas e manguezais são destruídos sem cerimônia; aterros impermeabilizam os solos em áreas tantas vezes frágeis”. (WALCACER, Fernando Cavalcanti. Meio ambiente urbano no Brasil. In: *Conferência Internacional de Direito Ambiental (Rio de Janeiro 28 a 31 de outubro de 1991): Anais...* Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1991. p. 121.)

16 Apesar de reiteradamente utilizada, a expressão “crescimento desordenado” pode não ser considerada a mais adequada, tendo em vista o sistema econômico capitalista em que se insere a realidade brasileira. Ronaldo Coutinho observa que a referida expressão “é aceita pacificamente como ponto de partida para o diagnóstico de qualquer problema urbano brasileiro. Mas quem o emprego não pode pensar que a *desordem*, no caso, não representa nenhuma forma de ‘patologia social’ a ser corrigida com a terapia da racionalidade *técnica* ou as virtudes da *gestão democrática*, mas tão somente a própria realização da *ordem* determinada pela lógica do capital”. (COUTINHO, Ronaldo. Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 57.)

17 MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 85.

18 Por certo, a realidade brasileira é marcada por graves desigualdades regionais, decorrentes de um processo de desenvolvimento caracterizado pela forte concentração das atividades produtivas nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Apesar disso, é possível dizer que, em geral, os sistemas urbanos brasileiros apresentam diversas deficiências que, por si só, dificultam – ou, até mesmo, impedem – o alcance da sustentabilidade urbana.

19 Em que pese as diferentes – e, por isso, ainda inconsistentes – definições de resíduos, cabe considerar os resíduos urbanos como dotados de especificidades que justificam tratamento singular. Ramón Martín Mateo observa

que o tratamento jurídico dos resíduos urbanos tem origem nos problemas ambientais decorrentes do crescimento das cidades, acompanhados do desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, da produção de resíduos tóxicos e perigosos. (MATEO, Ramón Martín. Resíduos Urbanos. In: *Conferência Internacional de Direito Ambiental (Rio de Janeiro 28 a 31 de outubro de 1991): Anais...* Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1991. p. 195, 196.)

20 Os dados oficiais indicam que 89,1% da população urbana brasileira têm acesso a sistema de abastecimento de água. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.)

21 73% da população urbana brasileira têm acesso a serviços considerados adequados de esgotamento sanitário, sendo 53,8% de domicílios ligados à rede geral e 16,2% com fossa séptica. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. *Op. cit.*)

22 Apenas 35,3% do esgoto coletado de domicílios brasileiros recebe tratamento antes de seu lançamento em corpos d’água. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. *Op. cit.*)

23 Segundo o IBGE, 91,2 é o percentual da população urbana brasileira com coleta de lixo em seu domicílio. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. *Op. cit.*)

24 Mais da metade do lixo coletado no país tem destinação final considerada inadequada. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002*. *Op. cit.*)

25 FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 295.

26 Observe-se que o artigo 6.º da Constituição da República insere expressamente no conteúdo dos direitos sociais o direito à moradia.

27 Sobre a relação entre meio ambiente e moradia e o problema do déficit habitacional, ver CARDOSO, Adauto. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da região metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a191.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2006.

28 Nas palavras de Ronaldo Coutinho, “o espaço é reproduzido de um lado enquanto espaço de dominação e, de outro, como com mercadoria reproduzível. Nesse contexto, o uso do espaço urbano subordina-se cada vez mais à troca, à reprodução do valor de troca *que submete o uso às demandas do mercado imobiliário*”. (COUTINHO, Ronaldo. “A mitologia da cidade sustentável no capitalismo”. 2006. Texto não publicado, cedido pelo autor.)

29 No Relatório Brundtland, trabalho realizado pela Comissão Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável foi definido em linhas gerais, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.)

Este comando geral dá margem a diferentes interpretações e desdobra-se em diversas definições mais detalhadas, do que exatamente significa o termo desenvolvimento sustentável. Foladori e Tommasino identificam as seguintes concepções de sustentabilidade: (a) sustentabilidade exclusivamente econômica, que se baseia exclusivamente na necessidade de utilização e descoberta de tecnologias limpas, de técnicas para melhor aproveitamento dos recursos naturais renováveis, mudança no uso dos recursos naturais não renováveis etc. (trata, enfim, da busca de soluções meramente técnicas para os problemas ambientais); (b) sustentabilidade ecológica e social limitada, que também encara que a proble-

mática ambiental é uma questão de ordem técnica, mas inclui o problema da pobreza, enfocando a solução da questão social como um veículo para se alcançar a sustentabilidade ecológica; e (c) sustentabilidade social e ecológica, que observa que o desenvolvimento humano é caracterizado pela evolução conjunta da sociedade e da natureza e, por isso, não é possível tratar isoladamente tais aspectos). (FOLADORI, Guilherme; TOMMASINO, Humberto. Controvérsias sobre Sustentabilidade. Disponível em: <http://www.bsi.com.br/unilivre/centro/f_textos.htm>. Acesso em: 22 maio 2001.)

30 Não se duvida que a auto-suficiência das cidades seja impossível, havendo a necessidade de utilização de recursos de outras regiões.

31 A esse respeito, destaca Voula Mega: “*Expectation and fears focus on the sustainable city. The concept has been defined in very different ways. According to the European Commission’s Reports on the European Sustainable Cities (EC 1994a, 1996), environmental sustainability cannot be perceived without equity and economic sustainability. It is being defined more and more as a process and not as an endpoint, as a trip rather than as destination. It is a trip based on a well-defined consensus and a sense of mission. Many definitions put the emphasis on the socially sustainable outcome and one of the most interesting has been the ‘Sustainability is equity extended to the future’. The sustainable city might be a contradiction in terms, as many experts suggest that the only sustainable pattern for planet Earth would be equal distribution of its population on its surface. But beyond these remarks, a healthy environment, social cohesion, economic efficiency and a universal concern seem to be the pillars of urban sustainability*”. (Grifos meus.) (MEGA, Voula. Urban innovations: When Europe beats with 15 hearts”. In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Innovations for the improvement of the urban environment: Austria – Finland – Sweden*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. p. 5.)

32 FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). Estado de Di-

reito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 298-300.

33 Edis Milaré observa que “o desenvolvimento sustentável, explicitado no art. 225 da Constituição e nos princípios inscritos no *caput* do art. 170 (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e nos incisos II (propriedade privada), III (função social da propriedade), VI (defesa do meio ambiente) e VIII (redução das desigualdades sociais), enseja claramente a necessidade de se procurar um equilíbrio ou harmonia entre os fatores sociais, ambientais e econômicos, ao exigir-lhes proporção adequada e racional, sempre em busca da qualidade de vida, principalmente no ambiente urbano, que o homem moderno escolheu para nele viver”. (Grifos meus.) (MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 623.)

34 O direito ao meio ambiente equilibrado, como ensina Antônio Herman Benjamin, “integra a categoria daqueles valores fundamentais da nossa sociedade. Com a proteção do meio ambiente salvaguardamos não só a vida nas suas várias dimensões (individual, coletiva e até das gerações futuras), mas as próprias bases da vida, o suporte planetário que viabiliza a existência da integralidade dos seres vivos”. (Grifos meus.) (BENJAMIN, Antônio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 9, p. 5-52, 1998.)

35 Maria Celina Bodin de Moraes destaca que à luz da nova tábua axiológica consolidada na Constituição da República, em que têm primazia as situações existenciais e não as de caráter patrimonial, “o valor fundamental deixou de ser a vontade individual, o suporte fático-jurídico das situações patrimoniais que importava regular, dando lugar à pessoa humana e à dignidade que lhe é intrínseca”. (...) “A pessoa humana, no que se difere diametralmente da concepção jurídica de indivíduo, há que ser apreciada a partir da sua inserção no meio social, e nunca como uma célula autônoma, um microcosmo cujo destino e cujas atitudes pudessem ser indiferentes às demais”.

(MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). *Os princípios constitucionais da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 177.)

36 BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 13.

37 Nas palavras de Luís Felipe Colaço Antunes, considera-se difuso o interesse “juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento geral cuja normativa protege tal tipo de interesse”. (ANTUNES, Luís Felipe Colaço. In: *A tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legislação procedimental*. Coimbra: Almedina, 1989. p. 20-23. *Apud* MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 6.)

38 Segundo definição do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), considera-se interesses ou direitos difusos como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (artigo 81, inciso I).

39 Interessante notar que Antônio Augusto Cançado Trindade chama atenção para a existência de dois aspectos relacionados à manutenção de um meio ambiente sadio e equilibrado: a garantia da “existência física dos seres vivos, e a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993. p. 76.)

40 Ver também artigo 3.º, inciso I, da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

41 Artigo 182, *caput*.

42 Sobre a referência expressa ao equilíbrio ambiental, feita na parte final do parágrafo único do artigo 1.º do Estatuto da Cidade, como um dos objetivos das normas de ordem pública estabelecidas pelo referido diploma, destaca Odete Medauar que a “implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual; lixo; ausência de áreas verdes”. (MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade: Lei 10.527 de 10.07.01 – Comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 16.)

43 Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma que “o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183) relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida assim como o direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida”. (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial*. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 280, 281.)

44 A Lei 7.347/85 trata das ações de responsabilidade civil por danos morais ou patrimoniais causados a quaisquer interesses difusos.

45 Lembre-se, aqui, que a Lei 10.257/01 havia introduzido no artigo 1.º da Lei 7.347/85 um novo inciso III, tratando da ordem urbanística, e, também estabelecido nova numeração para os seguintes (“a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”; “a

qualquer outro interesse difuso ou coletivo”; e “por infração da ordem econômica”). Ocorre que, tendo em vista a Medida Provisória 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor por força da Emenda Constitucional n. 32/01, a redação e a ordem dos incisos do artigo 1.º da Lei 7.347/01 passou a ser a seguinte:

“Art. 1.º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V – por infração da ordem econômica e da economia popular;

VI – à ordem urbanística”.

46 Artigo 2.º, I, Lei 10.257/01.

47 É necessário observar que, para que a participação seja efetiva, é indispensável a adoção de medidas que, num primeiro momento, garantam a educação e conscientização da população, além da disponibilização das informações necessárias à sua participação.

48 José de Ávila Aguiar Coimbra sustenta que a sustentabilidade ambiental não é dada pelo Poder Público à coletividade, mas deve ser por esta conquistada. Por esta razão, “uma comunidade sustentável constrói-se com formas associativas dinâmicas, mobilizadoras. É aí que vinga o empreendedorismo social, cujo traço distintivo é empreender *com* a comunidade, não apenas empreender para a comunidade”. (COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millenium, 2002. p. 403.)

49 “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários setores da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2.º, II, Lei 10.257/01).

50 Nas palavras de Edis Milaré, “o exercício da cidadania ambiental não pode separar-se do meio ambiente urbano e da sua respectiva qualidade de vida. Por isso, o Estatuto da Cidade inculca-o em diversas passagens”. (*Op. cit.*, p. 647.)

51 FERNANDES, Edésio. “Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas ‘verde’ e ‘marrom’”. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 303.

52 O artigo 43 da Lei 10.257/01 trata especificamente de instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade.

53 Dispõe o artigo 40, § 4.º, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade): “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

54 Artigo 44 do Estatuto da Cidade.

55 Lê-se no preâmbulo da Agenda Habitat:

“2. *The purpose of the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) is to address two themes of equal global importance: “Adequate shelter for all” and “Sustainable human settlements development in an urbanizing world”. Human beings are at the centre of concerns for sustainable development, including adequate shelter for all and sustainable human settlements, and they are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.*

3. As to the first theme, a large segment of the world’s population lacks shelter and sanitation, particularly in developing countries. We recognize that access to safe and healthy shelter and basic services is essential to a person’s physical, psychological, social and economic well-being and should be a fundamental part of our urgent actions for the more than one billion

people without decent living conditions. Our objective is to achieve adequate shelter for all, especially the deprived urban and rural poor, through an enabling approach to the development and improvement of shelter that is environmentally sound.

4. As to the second theme, sustainable development of human settlements combines economic development, social development and environmental protection, with full respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, and offers a means of achieving a world of greater stability and peace, built on ethical and spiritual vision. Democracy, respect for human rights, transparent, representative and accountable government and administration in all sectors of society, as well as effective participation by civil society, are indispensable foundations for the realization of The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action sustainable development. The lack of development and the existence of widespread absolute poverty can inhibit the full and effective enjoyment of human rights and undermine fragile democracy and popular participation. Neither of them, however, can be invoked to justify violations of human rights and fundamental freedoms.

5. *Recognizing the global nature of these issues, the international community, in convening Habitat II, has decided that a concerted global approach could greatly enhance progress towards achieving these goals. Unsustainable patterns of production and consumption, particularly in industrialized countries, environmental degradation, demographic changes, widespread and persistent poverty, and social and economic inequality can have local, cross-national and global impacts. The sooner communities, local governments and partnerships among the public, private and community sectors join efforts to create comprehensive, bold and innovative strategies for shelter and human settlements, the better the prospects will be for the safety, health and well-being of people and the brighter the outlook for solutions to global environment and social problems”.* (The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Disponível em: <http://www.un-habitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2006.)

7. Referências bibliográficas

- AGENDA 21. *Disponível em:* <<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>>. *Acesso em:* 20 ago. 2006.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1998.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. *Função ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). *Dano ambiental – prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. “Responsabilidade civil pelo dano ambiental”. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 9. p. 5-52, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX*. In: *O novo em Direito Ambiental*. VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- CARDOSO, Adauto. *A Utopia em Construção: Modernidade, ecologia e urbanização*. In: TORRES, Ana Clara; PIQUET, Rosélia (orgs.). *Brasil, território da desigualdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.
- _____. *Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da região metropolitana do Rio de Janeiro*. *Disponível em:* <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a191.pdf>>. *Acesso em:* 4 set. 2006.
- CARVALHO, Cláudio Oliveira de. *Políticas públicas e gestão urbana-ambiental*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 26, p. 277-289, 2002.
- COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millenium, 2002.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COUTINHO, Ronaldo. “A mitologia da cidade sustentável no capitalismo”. 2006. Texto não publicado, cedido pelo autor.
- _____. *Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- _____. *Direito da Cidade: o direito no seu lugar*. *Revista de Direito da Cidade*. Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, HARBRA, n. 1, p. 1-12, 2006.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERNANDES, Edésio. *Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana*. In: LIMA, André (org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.
- _____. *Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”*. In: FERREIRA, Helene Sivini; Leite, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial*. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. *Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FOLADORI, Guilherme. *O capitalismo e a crise ambiental*. In: *Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas*, São Paulo, Insti-

- tuto de Estudos Socialistas, n. 5, p. 116-125, 2001.
- FOLADORI, Guilherme; TOMMASINO, Humberto. **Controversias sobre sustentabilidad.** Disponível em: <http://www.bsi.com.br/unilivre/centro/f_textos.htm>. Acesso em: 22 maio 2001.
- GIULIANELLI, Sandro. Opening Address for the European Workshop on the improvement of the built environment and social integration in cities. In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *European workshop on the improvement of the built environment and social integration in cities: Selected Papers*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002.** Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- Istanbul Declaration on Human Settlements. Disponível em: <http://www.un-habitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2006.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro.** 12. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano à luz do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 25, p. 299-306, 2002.
- MATEO, Ramón Martín. **Resíduos Urbanos.** In: Conferência Internacional de Direito Ambiental (Rio de Janeiro 28 a 31 de outubro de 1991): Anais... Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1991.
- MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.527 de 10.07.01 – Comentários.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MEGA, Voula. **Urban innovations: When Europe beats with 15 hearts.** In: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Innovations for the improvement of the urban environment: Austria – Finland – Sweden.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.
- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- _____. **O princípio da solidariedade.** In: PEIXINHO, Manoel Messias, GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios constitucionais da Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. **Dano ambiental extrapatrimonial.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da UERJ, área de concentração Direito da Cidade, em janeiro de 2003.
- MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. **As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental.** In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). **O Direito Ambiental das cidades.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 6.
- _____. **Direito urbano-ambiental brasileiro.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.
- NAPOLITANO, Ângela Aparecida; HAONAT, Ângela Issa; EMIN, Raquel Milene Balogh. **A cidade como um bem ambiental e o desenvolvimento sustentável.** Revista de Direitos Difusos, São Paulo, IBAP/APRODAB/ADCOAS, v. 29, 2005.

Revista de Direito da Cidade

ROCHA, Julio César de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 14, p. 103-112, 1999.

SCARLATO, Francisco Capuano; PONTIN, Joel Arnaldo. *O ambiente urbano*. São Paulo: Atual, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998.

The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. *Disponível em*: <<http://www.un-habitat.org/>

[downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf](#)>. *Acesso em*: 20 ago. 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.

WALCACER, Fernando Cavalcanti. *Meio ambiente urbano no Brasil*. In: Conferência Internacional de Direito Ambiental (Rio de Janeiro 28 a 31 de outubro de 1991): Anais... Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1991.

Palavras-chave: cidades sustentáveis; direito difuso; política de desenvolvimento urbano; gestão democrática das cidades.

O reconhecimento do direito difuso a cidades sustentáveis e a busca pelo seu pleno exercício tornam a preocupação com a proteção do meio ambiente elemento indispensável à política de desenvolvimento urbano. É a partir da identificação e garantia dos direitos que estruturam a sustentabilidade urbana, aí incluída a gestão democrática das cidades, que será possível alcançar o ideal de promoção do bem-estar e da qualidade de vida nas cidades. O propósito deste trabalho é, portanto, destacar a importância do tema e apresentar, em linhas gerais, de que forma a variável ambiental integra – ou deve integrar – a gestão urbana no Brasil.

The right to sustainable cities

Keywords: sustainable cities; collective right; urban development; democratic administration.

The concern for environmental protection is paramount to the urban administration process. It is in this process that the collective right to sustainable cities is recognized. By identifying and guaranteeing the rights that structure sustainable urban development, along with the democratic administration of cities, it is possible to achieve well-being and better quality standard of living in cities. It is therefore the purpose of this paper to highlight the importance of the right to sustainable cities and how the environmental question is a part, or must be made a part, of urban administration in Brazil.