



HORTÊNCIA PAULA MELO DA ROCHA

**DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DO  
DIREITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do  
2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre) em Ciências Jurídico-  
Políticas, Menção em Direito Administrativo, sob a orientação da Professora Doutora  
Fernanda Paula Oliveira*

Coimbra, 2018





FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**HORTÊNCIA PAULA MELO DA ROCHA**

**DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO À  
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

*Dissertação de Mestrado na Área de Especialização em  
Ciências Jurídico-Políticas /Menção em Direito  
Administrativo, apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra*

*Orientadora: Professora Doutora Fernanda Paula  
Marques Oliveira*

**Coimbra, 2018**



## RESUMO

O presente estudo tem por finalidade analisar o perfil do direito à cidade sustentável sob a perspectiva do direito à dignidade da pessoa humana, tendo como referência a sustentabilidade ambiental como fator preponderante para a garantia do princípio, bem como da sadia qualidade de vida. Assim, percebe-se que a existência do equilíbrio entre esses direitos depende diretamente da presença de um ambiente sociojurídico, uma legislação que garanta tais direitos, a função social da propriedade e da cidade, a participação democrática da sociedade, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, serviços públicos urbanos adequados, moradia digna, entre outros. Através desse cenário, em que a população urbana é a maior parte no planeta Terra, se torna indispensável o planejamento urbano mediante leis que organizem a utilização dos espaços e, também, que tragam a dignidade de vida. Portanto, o Direito se torna uma necessária ferramenta pela efetivação plena do direito à cidade sustentável como garantia a dignidade à vida das pessoas no espaço urbano.

**Palavras-chave:** Cidade Sustentável; Dignidade da Pessoa Humana; Função Social; Sustentabilidade Ambiental; Democracia Participativa.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to analyze the profile of the entitlement to sustainable city from the perspective of the entitlement to the dignity of the human being, having as reference environmental sustainability as a preponderant factor for the guarantee of the principle as well as the healthy quality of life. Thus, the existence of a balance between these entitlements directly depends on the presence of a socio-legal environment, a legislation that guarantees such rights, the social function of the property and of the city, the democratic participation of society, the ecologically balanced environment, suitable urban public services, decent housing, among others. Through this scenario, where the urban population is the greater part of the Earth planet, urban planning becomes indispensable through laws that organize the use of spaces and also that bring dignity of life. Therefore, Law becomes a necessary tool for the full realization of the entitlement to sustainable city as a guarantee of the dignity of citizen's lives in urban space.

**Key-words:** Sustainable City; Dignity of human person; Social role; Environmental Sustainability; Participative Democracy.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Art. – Artigo

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

N.º – Número

ONU – Organização das Nações Unidas

P. – Página

PI – Plano de Implementação

PIDESC – Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNUD – Programa para o Desenvolvimento

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SS. – Seguintes

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Cidade sustentável enquanto direito fundamental .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Direito à cidade sustentável .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Cidade .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Urbanismo .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1.1. Município .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.2. Metrópoles urbanas: fenomeno do mundo moderno .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Da dignidade da pessoa humana .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1. Considerações Gerais .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2. O dever fundamental ao ambiente sustentável .....</b>	<b>13</b>
<b>4. O direito à cidade sustentável no plano internacional .....</b>	<b>15</b>
<b>5. Cidade e sustentabilidade ambiental .....</b>	<b>20</b>
<b>5.1. Sustentabilidade .....</b>	<b>20</b>
<b>5.2. Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico .....</b>	<b>21</b>
<b>5.3. Função socioambiental das cidades e seus elementos .....</b>	<b>27</b>
<b>5.4. Função social da propriedade .....</b>	<b>30</b>
<b>5.5. Função social da cidade .....</b>	<b>32</b>
<b>5.6. Função ambiental da cidade .....</b>	<b>34</b>
<b>5.6. Socioambientalismo .....</b>	<b>36</b>
<b>6. Gestão democrática das cidades .....</b>	<b>38</b>
<b>6.1. Estado democrático de direito .....</b>	<b>38</b>
<b>6.2. Direito de participação das cidades .....</b>	<b>41</b>
<b>6.3. Política pública de desenvolvimento urbano .....</b>	<b>42</b>
<b>7. Governança sustentável .....</b>	<b>44</b>
<b>7.1. Governabilidade com responsabilidade .....</b>	<b>47</b>
<b>II. CONCLUSÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>III. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>55</b>





## I. INTRODUÇÃO

Ao longo de décadas, a massificação de pessoas em ambientes urbanos cresceu em números alarmantes nas grandes cidades, seja por sua facilidade de acesso a bens e serviços ou por melhores oportunidades. Em paralelo a esse crescimento populacional, houve um aumento exacerbado na falta de prestação pública eficiente não garantindo qualidade de vida aos seus cidadãos.

Os processos de urbanização e desenvolvimento das cidades, essencialmente no que concerne aos métodos de planejamento municipal e gestão democrática das políticas urbanas, tem reflexos singulares na sociedade, principalmente no interesse da doutrina jurídica, tendo em vista que o Direito é um importante intermediário da realização da justiça social, sendo, na maioria das vezes, um transformador social.

Deste modo, a Constituição Federal Brasileira de 1988, juntamente com a lei nº 10.257/2001, admite a existência do direito à cidade sustentável a partir do cumprimento da função social como forma de garantir a efetividade plena da dignidade da pessoa humana. No entanto, a necessidade da tutela efetiva se torna mais iminente, tendo em vista que, na prática, a dignidade da pessoa humana em grandes cidades não existe.

De fato, a dignidade da pessoa humana é um direito fundamental, reconhecida por legislação interna e externa, assim também a cidade sustentável. Embora exista outros conceitos e fundamentos jurídicos que colaboram a eficácia de tais direitos, a realidade prática se distancia diante de uma administração pública omissa e sem preponderância na democracia participativa.

Por outro lado, a preocupação por uma função ambiental das cidades é significativa quando para se ter uma vida digna e plena se torna imprescindível um ambiente sustentável.

Através disso se motiva a pesquisa deste trabalho, buscando a origem do termo desenvolvimento sustentável e outros conceitos que auxiliaram na formação do pensamento, além de uma pormenorização do princípio da dignidade da pessoa humana e suas nuances.

Aristóteles defendia que a cidade faz parte das coisas da natureza e que o ser humano está destinado a viver em sociedade pela sua natureza enquanto animal político<sup>1</sup>, portanto, tornar esse espaço público em um ambiente sadio e digno é o que há de mais justo. Não resta dúvidas que a felicidade e qualidade de vida das pessoas dependem de um ambiente urbano que respeite a diversidade cultural e social, que vise integrar os diferentes indivíduos num espaço comum e que esse mesmo espaço esteja protegido para as próximas gerações.

---

<sup>1</sup> ARISÓTELES. *A política*. Introdução de Ivan Lins. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 346.

Nesse pórtico, acredita-se na necessidade de uma discussão ampla nos diversos meios da sociedade, inclusive na academia, sobre a disciplina jurídica das cidades, a sua sustentabilidade, formas de gestão e a valoração da dignidade da pessoa humana como qualidade de vida nesse meio.

Por todo o exposto, a temática é relevante, na medida em que se busca repensar a forma como está sendo construída e transformada a cidade, com a garantia de uma vida digna para os seres humanos. Assim, se torna indispensável abordar os direitos conexos e serviços públicos que asseguram esse direito à dignidade da pessoa humana, principalmente no que tange as questões ambientais.

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro partes. Na primeira, buscou-se delimitar conceitualmente o direito à cidade sustentável e os principais elementos que o compõe. Em continuidade, os aspectos da função social e ambiental da cidade sob a ótica do direito à dignidade da pessoa humana. Em seguida, construiu-se uma perspectiva da gestão democrática das cidades, e, por fim, analisou-se a política nacional por meio da governança e suas responsabilidades. A pesquisa foi realizada por uma visão dogmática acerca do direito à cidade sustentável, diante da fundamentação de autores juristas e não juristas nas definições apresentadas. A abordagem do tema envolve análise de textos e obras jurídicas, filosóficas e correlatas para alcançar os objetivos pretendidos com a adoção de técnicas de pesquisa a revisão de bibliografia, artigos científicos, legislação nacional, internacional, que se referem ao desenvolvimento sustentável, planejamento urbano, cidade sustentável e direitos humanos. Por fim, resta evidenciado a atenção com a tutela do direito à cidade sustentável que é um bem de toda a sociedade, seja de qualquer cidade, de todo e qualquer cidadão, realçando a necessidade de proteção do meio ambiente, planejamento urbano e garantia de vida digna e com qualidade para todo ser humano.

## **1. Cidade sustentável enquanto direito fundamental**

Diante da iminente preocupação com o meio ambiente, o Direito ambiental, tal como o Direito urbanístico, uniram-se no mesmo grau de importância relacionados à influência das atividades estatais, solidificados no texto da Constituição Federal, em seu “título VII – da ordem econômica e financeira, Capítulo II – da Política urbana”, competindo ao município a execução das políticas urbanas, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com tal característica, não restam dúvidas quanto à importância do meio ambiente e sua incidência direta na vida humana. Sua influência é observada em todos os níveis de existência, seja nas condições de saúde, qualidade de vida, paisagens urbanas, entre tantos outros exemplos.

Portanto, a presença de um meio ambiente que não proporciona qualidade de vida para os seus cidadãos é totalmente incompatível com as normas assentadas, não apenas no direito interno<sup>2</sup>, mas sobretudo no direito global. Ocorre que a comunidade internacional sedimentou o entendimento de ser o meio ambiente um direito fundamental<sup>3</sup>.

Todavia, a expressividade legislativa só pôde ser consolidada após o reconhecimento de cientistas, juristas e doutrinadores de que o alcance do bem-estar de uma sociedade é preceituado por um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua forma mais completa é concebida através da sustentabilidade.

Nessa toada, a sustentabilidade atua suprimindo as necessidades atuais dos seres humanos, sem comprometer o futuro das próximas gerações. Ou seja, está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem agredir o meio ambiente e, essas medidas, garantem a médio e longo prazo um planeta em boas condições para o desenvolvimento da vida, seja humana, seja de recursos naturais.

### **1.1. Direito à cidade sustentável**

Antes de tudo, faz-se necessário entender que a cidade tem o seu significado, não apenas direcionado a espaço ou território, mas sobretudo à família, trabalho, vizinhos, casa, política, pessoas. Assim, o direito à cidade corresponde à produção social do espaço sobre a ótica dos cidadãos e não da administração, considerando o direito de criação e plena fruição do espaço

---

<sup>2</sup> Constituição Federal do Brasil/88. Artigo 3º, que dispõe dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais.

<sup>3</sup> Entendimento recepcionado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, §2º.

social<sup>4</sup>, portanto, os aspectos da cidade têm como foco as pessoas, os seus cidadãos, que irão transformar e usufruir do espaço em favor da coletividade.

Diante disso, a cidade é enxergada como direito dos seus habitantes, de forma a abranger o direito a ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais, de participar da gestão da cidade, de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável<sup>5</sup>.

Sendo assim, a sustentabilidade como direito é, de fato, o direito fundamento das populações urbanas, sendo a partir disso que se assegura esse direito como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vista à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia atribuída à coletividade<sup>6</sup>.

No estatuto da cidade, o direito à cidade sustentável é tido como diretriz geral para a execução da política urbana<sup>7</sup>, em seu artigo 2º, inciso I, traz a garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Destarte, resta claro que a cidade tem como titular a coletividade e que o processo de transformação que garante um desenvolvimento sustentável e bem-estar aos seus habitantes é um direito. Salienta-se que esse direito à cidade sustentável é difuso, comparado como direito ao meio ambiente, do consumidor e da criança e do adolescente<sup>8</sup>, tem como característica a sua transindividualidade, sendo indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Colaborando com esse entendimento, a carta mundial pelo Direito à Cidade, documento elaborado em âmbito internacional, buscando o reconhecimento pela ONU do direito humano à cidade, traz a perspectiva de que todas as pessoas devem ter o direito à uma cidade sem discriminação, seja de qual forma for, além do direito à uma cidade com princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social<sup>9</sup>.

Outros diplomas também abordaram a temática, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, a conferência das Nações Unidas sobre o Meio

---

<sup>4</sup> LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documento, 1967, p. 10.

<sup>5</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 37.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 35-36.

<sup>7</sup> BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

<sup>8</sup> LUFT, Rosângela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 137-139.

<sup>9</sup> Artigo 1º. CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. 2005.

Ambiente Humano, em 1972, Agenda Habitat I, em 1978, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.

## 2. Cidade

Até os dias atuais, não existe uma definição precisa sobre o que é cidade. Do latim *civitas*, entende-se que é aquela área urbana que apresenta uma alta densidade populacional, portanto a cidade é compreendida como centro populacional permanente, organizado, com costumes, relações sociais, funções urbanas e políticas próprias que transformam caracteristicamente o espaço geográfico ocupado<sup>10</sup>.

Com uma abordagem mais científica, a Conferência Europeia de Estatística de Praga, define cidade como sendo uma aglomeração de mais de 5.000 (cinco mil) habitantes em que menos de 25% da população se dedique a agricultura.

Todavia, um dos grandes pensadores da humanidade, Aristóteles, entende a cidade com uma visão política, compreendendo-a como unidade política suprema. Enquanto toda a associação busca um fim particular, a cidade procura um fim que implica a totalidade: a felicidade de todos os cidadãos<sup>11</sup>.

Salienta-se que o termo cidade está totalmente correlacionado ao termo cidadão, em alusão a noção de cidade-estado da Grécia antiga, que simbolizava o espaço para o exercício de liberdades públicas.

Nessa senda, a variedade de definições se dá pelo fato de que a cidade representa uma origem histórica peculiar, pois ela nem sempre existiu. Desde a aparição do homem no planeta terra, há aproximadamente 500.000 anos a.C., somente há cerca de 5.000 anos a.C. que algumas aldeias no Oriente Médio se constituíram como cidades<sup>12</sup>, devido à sobrevivência passou-se a permanecer em apenas um lugar para se proteger das adversidades, abandonando o nomadismo<sup>13</sup>, dando início à organização das sociedades e à civilização.

A partir dessa evolução, a cidade ganha uma sede administrativa, se tornando um lugar composto e complexo, onde o meio humano permite a floração de uma multiplicidade de atividades

---

<sup>10</sup> ROCHA, Júlio César de Sá. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira Editora, 1999, p. 57.

<sup>11</sup> ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 145.

<sup>12</sup> BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. Trad. Silvia Mazza. 5ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 9-10.

<sup>13</sup> O nomadismo é a prática dos povos nômades, ou seja, que não têm uma habitação fixa, que vivem permanentemente mudando de lugar.

localmente complementares<sup>14</sup>. Assim, surge um núcleo urbano em que se situa a sede do governo municipal, os serviços públicos municipais, estaduais e federais, bancos, e outros sistemas de natureza política, administrativa, social e econômica<sup>15</sup>.

Face ao exposto, pode-se afirmar que a cidade é considerada sob três concepções, seja demográfica, econômica e/ou de subsistemas. A primeira concepção, a demográfica, considera-se a aglomeração urbana, através do número de habitantes, como determinante. A segunda delas, a econômica, por sua vez, leva em apreço a mistura da cidade, sua população e comunidades vizinhas. Por fim, a concepção subsistemas, traz em consideração a cidade “*como conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, indústrias e socioculturais no sistema nacional geral*”<sup>16</sup>.

Logo, consolida-se a cidade como um espaço territorial com distinção urbana em que são realizadas atividades atinentes à vida e ao convívio das pessoas, como moradia, lazer, trabalho, unindo grupos sociais por meio de serviços públicos e privados oportunizados para a vida em conjunto.

## **2.1. Urbanismo**

O planejamento urbano está cada vez mais atuante em razão do crescimento intenso das grandes cidades e a necessidade de espaços alternativos que esse crescimento demanda. Em consequência, gera resultados importantes para resolução do meio de vida, como por exemplo, facilitar o movimento de pessoas nas cidades, melhoria na comunicação entre bairros e espaços adequados, não apenas para os tipos diferentes de transportes, mas também para a sua quantidade.

Outro fator importante é a especulação dos terrenos na relação do máximo aproveitamento para obter melhores valores de compra e venda, assim, o urbanismo se refere em realidade a uma ideia de construção urbana, mesmo que esta não esteja planejada.

Logo, percebe-se que o urbanismo vai muito além do que um parcelamento do solo urbano, sendo uma ciência que organiza um espaço urbano acompanhando o seu desenvolvimento com o objetivo de buscar a melhor localização para as ruas, edifícios, instalações públicas de maneira que a população residente nestes espaços encontre um lugar agradável, cômodo e com adequadas condições sanitárias para viver.

Sob o mesmo raciocínio, a explicação de Carvalho Filho projeta a noção de cidade e de urbanismo como indissociáveis, na medida em que a cidade compreende a ideia de conglomerado

---

<sup>14</sup> SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. O caso de São Paulo. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 19.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 25.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 24-25.

de pessoas com interesses individuais e gerais<sup>17</sup>, que são fixadas em determinada área territorial, colocando o urbanismo como condutor dos vários fatores que conduzem ao desenvolvimento das cidades.

Deste modo, o urbanismo está relacionado à evolução das cidades, mesmo com mudanças conceituais ao longo do tempo. Na escola francesa, por exemplo, o urbanismo estava ligado ao entendimento de embelezamento das cidades, com uma abordagem totalmente estética. Enquanto na escola inglesa, o urbanismo apresentava um suporte social para desenvolver recursos que favorecessem uma relação harmônica entre o homem e a natureza<sup>18</sup>.

Por outro lado, não se pode olvidar das diferenças entre urbanização e urbanismo, sendo este último técnica e ciência criada para solucionar os problemas advindos da urbanização<sup>19</sup>. Assim, a urbanização é empregada para designar o processo no qual a população urbana cresce mais que a população rural<sup>20</sup>, tendo em vista o fenômeno da concentração urbana fruto de uma sociedade industrializada.

A sociedade industrializada proporcionou a população uma alternativa de melhoria na qualidade de vida, influenciando diretamente o ordenamento das cidades em virtude do aumento populacional, o aumento dos bens e serviços e a redistribuição dos habitantes no território<sup>21</sup>. Portanto, se torna inseparável falar em urbanização sem mencionar a transformação do meio ambiente natural em artificial. Essa mudança ocorre por influência do ser humano sobre o espaço, como resultado da antropização e isso reflete, na forma mais plena, as necessidades humanas.

É importante salientar que o Documento Internacional conhecido como Carta de Atenas<sup>22</sup>, ratificado no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), de 1928, definiu urbanismo como sendo uma:

*“Ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º) habitar; 2º) trabalhar; 3º) recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.”*

Nesse contexto, pode-se compreender urbanismo como sendo uma fonte indispensável de reorganização da urbanização e como regulamentador do uso do solo urbano, estabelecendo regras

---

<sup>17</sup> CARVALHO FILHO. *Op. cit.*, p.1.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 521-524.

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 122.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>21</sup> BENEVOLO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 551.

<sup>22</sup> ATENAS. Carta de Atenas: de nov. de 1933. *Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM*. Atenas, 1933.

para obras e construções que devem respeitar o espaço público, o direito de vizinhança, as áreas verdes e o zoneamento da cidade, além de assegurar qualidade no exercício de vivência da comunidade.

### 2.1.1. Município

Em uma análise de destaque conceitual do Município, compreende-se sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico<sup>23</sup>. O aspecto sociológico equivale ao agrupamento de pessoas em um mesmo território que buscam o conteúdo de necessidades individuais e coletivas. O segundo aspecto, revela o Município como entidade estatal na ordem federativa, com autonomia para se autogovernar. Por último, o aspecto jurídico transmite no âmbito legal a pessoa jurídica do direito público interno, possuindo capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações.

Nessa senda, o Município compõe a unidade federativa reconhecida pela Constituição Federal de 1988, artigos 1º a 18º, que cumpre, junto com a União, os Estados e o Distrito Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Assim, órgão da administração direta, como pessoa jurídica de direito público interno, o Município tem como representante o prefeito eleito e tem como domicílio o lugar onde está situada a Administração Pública Municipal. Salienta-se que a extensão territorial do Município abrange o ambiente urbano e o ambiente rural.

Destarte, como entidade estatal da federação, a autonomia municipal ocorre no plano financeiro, político e administrativo. Assim sendo, o município apresenta a autoridade de gerir suas finanças, bem como executar diretamente os serviços de sua competência constitucional<sup>24</sup>. De acordo com Costa, *“a ideia da autonomia é o traço fundamental que o Município precisa assumir para que possa ser identificado como uma organização política e não apenas como um órgão da administração”*<sup>25</sup>.

Diante disso, constata-se a existência de diferenças conceituais entre o que é Município e o que é cidade, onde o primeiro corresponde à uma unidade político-administrativa integrante de um Estado Governo, nesse caso, da República Federativa do Brasil, enquanto que a cidade condiz ao

---

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 127-128.

<sup>24</sup> O artigo 158º da Constituição Federal diz que pertencem aos Municípios: *“I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo à totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; e, IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.”*

<sup>25</sup> COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 69.



espaço territorial urbano em que se desenvolvem as atividades diárias dessa administração pública, como prestação de serviços públicos, comércio, indústria, lazer, entre outros.

### **2.1.2. Metrôpoles urbanas: fenomeno do mundo moderno**

A partir da revolução industrial ocorreu um processo de aceleração do crescimento dos centros urbanos e da concentração da população nas cidades, em razão da maior oferta de bens e serviços proporcionados pelas indústrias.

A múltipla combinação entre industrialização, crescimento das cidades e a ausência de planejamento urbano, trouxe intensa segregação social e espacial. Assim, o crescimento desenfreado caucionou cidades com irregularidades habitacionais, carentes de adequação sanitária e ambiental, além, é claro, da desigualdade social.

Diante dessa triste realidade atual de ineficiência de serviços, causada principalmente por uma ausência de planejamento urbano ao longo de muitos anos, deve ser reconhecida para se iniciar uma retomada de gestão e delineamento de soluções. Primeiramente, englobar a existência de metrôpoles, megalópoles e, até mesmo, as megacidades, se torna importante devido às implicações naturais que elas trazem pela antropização dos espaços.

A metrópole pode ser brevemente definida como o organismo urbano onde existe uma complexidade de funções, capazes de atender às formas de necessidades da população urbana, nacional ou regional<sup>26</sup>, enquanto a região metropolitana é um agrupamento de municípios estabelecidos por lei complementar tendo em vista a realização de serviços comuns a esses mesmos municípios<sup>27</sup>. Já a megalópole apresenta a união de mais de uma metrópole conurbada ou região metropolitana. A megacidade, por sua vez, é definida quando uma cidade sedia uma aglomeração urbana com mais de dez milhões de habitantes e que esteja dotada de um rápido processo de urbanização, não apresentando, em seu contorno, nenhuma região metropolitana.

Em continuidade, esses grandes fenômenos são constatados graças à intensa presença de indústrias e comércios nas regiões, tornando-se imprescindível a existência de planos de desenvolvimento urbano e zoneamento, para delimitar as áreas residenciais, industriais, comerciais, e ambientais, em respeito ao remanescente verde das cidades.

Felizmente, os chefes de governo se preocupam cada vez mais com a interseção entre crescimento urbano e qualidade de vida. A obrigação da permanência de reservas florestais, ciclovias e transporte público de qualidade, são exemplos de reivindicações das cidades modernas que buscam a sustentabilidade. Dentro dessa mudança de paradigma está incluída a redução de

---

<sup>26</sup> SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: EDUSP, 2010, p.?

<sup>27</sup> GRAU, Eros Roberto. As regiões metropolitanas na nova Constituição. In: *Revista brasileira de estudos políticos*. Belo Horizonte, 1985. p. 233-252.

consumo e da emissão de gás carbônicos na atmosfera, através de incentivo estatal ao uso de energias renováveis, além da gestão de resíduos sólidos e a reciclagem.

Diante disso, tais mudanças são realmente significativas, embora gradativas, pois, segundo dados da ONU<sup>28</sup>, os moradores das metrópoles representam mais da metade da população mundial, logo existem mais pessoas vivendo nos centros urbanos do que nos campos e isso reflete diretamente no índice de poluição.

Com base nesse crescimento, as cidades passaram a sustentar novas preocupações, dentre elas, econômicas, quando não apenas buscam o desenvolvimento econômico interno, mas sobretudo a sustentabilidade e proteção ecológica em torno desse desenvolvimento, mesmo que a passos lentos em razão da necessidade urgente ambiental, mas já é uma mudança de perspectiva significativa para um futuro mais sustentável.

### **3. Da dignidade da pessoa humana**

#### **3.1. Considerações Gerais**

A dignidade da pessoa humana é um conceito fundamental para o alcance dos direitos humanos e, embora já fosse algo inerente à todas as pessoas, apenas iniciou sua força e uma legítima aceitação no direito a partir da segunda metade da década de 1940. Todavia, nunca houve uma época na história em que o homem estivesse separado de sua dignidade.

Portanto, entende-se que a dignidade é um atributo humano sentido e criado pelo próprio homem e por ele desenvolvido e estudado, embora, mesmo existindo desde os proêmios da humanidade, apenas tenha sido notado plenamente nos últimos dois séculos

Assim sendo, a dignidade da pessoa humana possui um valor – resultante do traço distintivo do ser humano, dotado de razão e consciência, embora tenha suas raízes no pensamento clássico, vincula-se à tradição bimilenar do pensamento cristão, ao enfatizar cada Homem relacionado com um Deus que também é pessoa<sup>29</sup>. Por isso, a dignidade da pessoa humana traz o ser humano no centro da imputação jurídica como o valor supremo da ordem jurídica.

Logo, a matriz axiológica do ordenamento jurídico é constituída pela dignidade da pessoa humana, uma vez que é a partir desse valor e princípio que todos os outros princípios e regras são projetadas e guardam os seus interiores normativo-axiológicos. Assim, a dignidade humana, para

---

<sup>28</sup> Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada. Mais de metade da população mundial vive em zonas urbanizadas, ao que se podem juntar 2,5 mil milhões de pessoas em 2050. Nova Iorque, 10 de julho – DESA, Traduzido e editado por UNRIC. Disponível em: <<<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.

<sup>29</sup> SILVA, Jose Afonso da. “A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia” In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212 (abril/junho, 1998), p. 89.

além de ser também um valor, configura-se como sendo, juntamente com a proteção da vida, o princípio de maior hierarquia da nossa Constituição e de todas as demais ordens jurídicas que a reconheceram<sup>30</sup>.

Diante de tal afirmação, a Constituição brasileira de 1988, no seu art. 1º, inciso III, consagra expressamente a dignidade da pessoa humana como o princípio fundamental, ponto de partida e fonte de legitimação de todo o sistema jurídico pátrio<sup>31</sup>. Dessa maneira, a dignidade da pessoa humana destina-se como primordial na formação constitucional do Estado social, democrático e ambiental do direito. Com tal característica se reconhece que é o Estado que existe em função da pessoa humana e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal<sup>32</sup>, o que reflete na fixação de limites na equiparação de forças na correlação de Estado e cidadão, em razão de uma proteção as afirmações existenciais do cidadão, principalmente concernentes aos seus direitos fundamentais.

Devido a essa proteção, o Estado está incumbido em garantir ao indivíduo elementos básicos como alimentação, emprego, integridade física, liberdade de pensamento, expressão sexual e várias outras garantias inerentes à personalidade e sobrevivência humana. Para tanto, o Estado, como instituição organizada, fará uso de ferramentas em buscar do equilíbrio as diversas condutas no centro social, amparado de direitos, normas, regulações, no intuito de dirimir conflitos, muitas vezes derivados da desigualdade.

Apesar disso, o Estado se torna falho em suas ações de salvaguardar, quando não deveria. Quando se fala na valoração dos Direitos humanos como necessidade essencial para proteção dos seres humanos conta os abusos e as violações de condições mínimas de sobrevivência digna é apenas a cobrança de um direito basilar na construção histórica humana. Eles preexistem ao Estado, devendo ser garantidos e efetivados por ele, sem ressalvas.

*“(...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra os velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”<sup>33</sup>*

Portanto, a vida, liberdade, igualdade, personalidade, por exemplo, são imutáveis, universais e naturais, garantindo ao indivíduo, pelo simples fato de ser humano, respeito e titularidade. Colaborando com esse entendimento Leal afirma que:

---

<sup>30</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 85.

<sup>31</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 32.

<sup>32</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 68.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Apresentação Celso Lafer. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 21.

*“De uma certa forma, se um dos fundamentos incontestáveis dos direitos humanos ‘é o próprio homem, já que ele é sujeito de direitos, é interessante ter-se claro que qualquer fundamento destes direitos tem de estar voltado ao gênero humano. Neste âmbito, a dignidade humana é um referencial amplo e móvel que pressupõe e alcança todo e qualquer homem na condição de justificativa do desenvolvimento da própria existência. Por isto, a procedência da afirmação de que os direitos humanos têm seu fundamento antropológico na ideia de necessidades humanas básicas que possuem justificativas racionais para serem exigidas.”<sup>34</sup>*

Salienta-se, também, inclusive com tamanha importância, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, marco tão importante na existência consensual internacional de que existem determinados valores universais acerca do homem e sua existência e, embora exista uma divisão em três gerações – direitos individuais e políticos, direitos sociais, culturais e econômicos e a geração dos direitos coletivos, transindividuais e difusos –, a dignidade da pessoa humana se enquadra em todas as gerações, pelo simples fato de que todos os direitos garantidos na declaração de 1948 tem como ponto central de garantia e proteção o Homem.

Assim, percebe-se que os direitos humanos fundamentais destacam como referencial ético universal a dignidade da pessoa humana, quando expressamente demonstrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no primeiro parágrafo do preâmbulo, que *“o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...)”*, sequenciado pelo seu artigo I, reconhecendo que *“todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...)”*.

Nesse ponto, registra-se que a dignidade possui uma dimensão ontológica que não se limita a uma concepção estritamente biológica ou natural da dignidade humana, mas que comporta também outras dimensões, como a comunitária ou social e a histórico cultural<sup>35</sup>. Além do mais, a dignidade humana teve seu conceito construído historicamente, assentando a transformação e a evolução do seu conteúdo em atenção de novos valores culturais e necessidades do ser humano ao longo do progresso civilizatório.

Conclui-se então, que a dignidade da pessoa humana como princípio configura *“o último arcabouço da guarida dos direitos individuais e o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional”<sup>36</sup>*, sendo indispensável para um ordenamento jurídico equilibrado e justo.

---

<sup>34</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos no Brasil, Desafios à Democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 107.

<sup>35</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. “As dimensões da dignidade humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 18-29.

<sup>36</sup> NUNES, Rizzato. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 188-195.

### 3.2. O dever fundamental ao ambiente sustentável

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente<sup>37</sup>, e, na esfera do Estado socioambiental de Direito, a dignidade humana é traduzida como relevante fundamento da comunidade estatal.

Em razão do conteúdo e da força normativa<sup>38</sup> que o princípio jurídico da dignidade humana possui, incide direitos de natureza defensiva e direitos de natureza prestacional. Nesse caso, a título de exemplo, da garantia constitucional do mínimo existencial, isto é, das prestações materiais mínimas essenciais a uma vida digna. Nesse sentido, os direitos fundamentais como materializações da eficácia em maior ou menor medida da dignidade humana, podem ser opostos tanto em face do Estado, como em face dos particulares<sup>39</sup>. Assim, o reconhecimento da garantia dos direitos fundamentais entre particulares, em especial da dignidade da pessoa humana, reafirma o princípio constitucional da solidariedade.

Nessa senda, a dignidade humana não se restringe apenas a dimensões biológicas ou físicas, pelo contrário, ultrapassa abalizes protegendo a qualidade do ambiente que a vida humana está sendo desenvolvida. Por mais que um direito fundamental possa, em princípio, ser limitado (desde que haja razões atendíveis suficientemente fortes), o núcleo do conteúdo cuja afetação equivaleria a uma violação do direito fundamental, geraria delimitações pela dignidade da pessoa humana, como garantia do último reduto da autonomia, da liberdade e do bem-estar individual<sup>40</sup>.

Sob outra ótica, pode-se entender a dignidade da pessoa humana como princípio justificador no dever fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, na esfera internacional dos direitos humanos, pelo simples fato do direito ambiental constituir um direito fundamental da terceira geração.

A tutela dos direitos fundamentais da terceira geração está intimamente cingido ao cumprimento de deveres fundamentais de proteção ambiental. Consequentemente, o Estado, a coletividade e os indivíduos são sujeitos passivos contra os quais a pretensão subjetiva a um meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável pode ser invocada pelo Estado, pela coletividade, pelo indivíduo de igual modo.

Importa salientar algumas evidências robustas na esfera da legalidade. A primeira delas ocorre no vislumbre do direito ao meio ambiente equilibrado no âmbito da categoria dos direitos

---

<sup>37</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>38</sup> A força normativa inerente ao princípio da dignidade humana é remetida à obra clássica de HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1991.

<sup>39</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*, p. 33.

<sup>40</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *A Dignidade da Pessoa Humana*. Vol II. Lisboa: Almedina, 2016, p. 33.

sociais. Embora não esteja clara no campo doutrinário, é possível identificar uma aproximação entre o direito e o meio ambiente como direito social, na concepção de titularidade coletiva, e direito prestacional em sentido amplo, que exige direitos de proteção.

Não se pode olvidar de que o Brasil ratificou, através do decreto legislativo 226, em 12 de dezembro de 1991, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela resolução 2.200 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966<sup>41</sup>. Isso faz com que o Estado esteja diretamente obrigado a aplicar o máximo dos recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente<sup>42</sup>.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito fundamental<sup>43</sup>. Embora a decisão não tenha sido embasada na dignidade da pessoa humana, ressaltou o princípio da solidariedade como premissa<sup>44</sup>. Outro ponto importante foi a consideração do meio ambiente como bem jurídico merecedor de tutela constitucional<sup>45</sup>. A corte aumentou o reconhecimento de atributos especiais do bem ambiental à luz do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que prevê deveres fundamentais.

Noutro pórtico, a importância concreta do reconhecimento de um ambiente sustentável como direito fundamental se sobressai aos argumentos implementados para atingir esse fim. No entanto, não se pode esquecer que o princípio da dignidade da pessoa humana, só pela sua qualidade de princípio constitucional estruturante, ou seja, só pela sua qualidade de princípio que vincula diretamente toda a atuação dos poderes públicos, já deveria ser considerado como princípio absoluto<sup>46</sup>, sendo um princípio que sempre vincularia e não retroagiria diante de pretensões julgadas como superiores, seja por outros princípios, por valores ou interesses.

Através dessa compreensão entende-se que, embora o direito humano fundamental a um meio ambiente sadio tenha surgido e ganhando notoriedade em momentos históricos distintos, o que

---

<sup>41</sup> Esse pacto objetiva tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da declaração universal de direitos humanos e determinar a responsabilização internacional dos Estados-Partes pela violação dos direitos ali protegidos e consagrados.

<sup>42</sup> Os termos postos por Lima: *“o sentido do termo progressivamente impõe a obrigação de agir tão rápido e tão eficientemente quanto possível na direção do objetivo estabelecido pelo Pacto, não se admitindo retrocessos. Caso ocorram, devem ser justificados em relação a todos os direitos do Pacto e no contexto do uso pleno do máximo de recursos disponíveis. Prescreve a necessidade de cumprir, em níveis mínimos essenciais, todos os direitos econômicos, sociais e culturais pertinentes ao direito à alimentação, aos cidadãos sanitários, ao abrigo, à moradia e à educação. Caso contrário, o Estado estará descumprindo as suas obrigações”*. LIMA, Marie Hutyra de Paula. *A implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e o princípio da eficiência*. In: POIVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (coords.). I. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010, p. 521.

<sup>43</sup> Informativo, elaborado pela Assessoria da Presidência do STF. Disponível em: <<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo53.htm>>>. Acesso em: 21 de setembro 2017.

<sup>44</sup> É importante ressaltar o voto do ministro Celso de Mello que assevera o direito ao meio ambiente de possuir a representação objetiva da necessidade de se proteger valores associados ao princípio da solidariedade, afirmando que é um direito fundamental de terceira geração: *“(...) que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação que incumbe ao Estado e à própria coletividade de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam no seio da comunhão social os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõe o grupo social.”*

<sup>45</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 22.164/SP*. Relator: ministro Celso de Mello.

<sup>46</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Op. cit.* p. 159.

justifica a existência de divisões em direitos de gerações ou dimensões diversas, não diminui o seu reconhecimento como direito em caráter supranacional em decorrência do processo de evolução da sociedade<sup>47</sup>, apresentando a dignidade humana como maior causa comunitária e até mesmo difusa.

No mesmo sentido, se torna importante considerar que doutrinariamente, na sociedade contemporânea, as discussões integrando a efetividade da dignidade da pessoa humana e o meio ambiente sustentável, traz o direito à cidade como um direito fundamental<sup>48</sup>, resultando o reconhecimento de direito à cidade sustentável<sup>49</sup>, tanto na constituição no art. 5º, §2, quanto em legislação infraconstitucional, no Estatuto da Cidade, no art. 2º, inc I.

Destaca-se, por uma vertente mais filosófica, que a dignidade humana é a versão axiológica<sup>50</sup> da natureza humana, portanto, a relevante valorização das premissas em que o ser humano nasce e se desenvolve no seu processo histórico social, trazem o valor da dignidade humana como elemento fundante da espécie humana, valorizando as diferenças específicas que a definem, considerando um objeto superior de consideração ao estado fundamental da sua existência sem esquecer da sua essência.

A partir de toda a abordagem tem-se em conta que a sobrevivência humana apenas será perpetuada, com o direito das gerações futuras, quando o Estado contemporâneo se ajustar a cada novo passo histórico no sentido de enfrentar como tarefa estatal as novas ameaças e riscos ecológicos que fragilizam a existência humana<sup>51</sup>, reconhecendo, assim, os “*limites do crescimento*” do Estado social de Direito, tornou necessária a proteção do ambiente, enquanto um reforço da proteção da dignidade humana<sup>52</sup>. Em outras palavras, a proteção indispensável à vida como maior bem jurídico constitucional se debruça em fragilidade e incapacidade de proteção, na medida em que o principal meio para a sobrevivência da raça humana (o ambiente) está em condições precárias. Logo, o ambiente digno esperado no pressuposto da proteção da dignidade humana não será alcançado.

#### **4. O direito à cidade sustentável no plano internacional**

---

<sup>47</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente e Moradia*. Editora Juruá. Curitiba, 2012, p. 48-49.

<sup>48</sup> A discussão sobre o direito à cidade foi introduzida nos Fóruns Internacionais Urbanos e na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos. Destaca-se o Tratado Por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis, elaborado na conferência da sociedade civil sobre o Meio ambiente e desenvolvimento, durante a conferência do Rio 1992.

<sup>49</sup> O uso dos recursos naturais para a satisfação de necessidades presentes não pode comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras. A sustentabilidade tem abrangentes e complexas definições, todavia, suscintamente, também pode ser definida como a capacidade de o ser humano interagir com o mundo, preservando o meio ambiente para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras, desenvolvendo a capacidade de integração das questões sociais, energéticas, econômicas e ambientais.

<sup>50</sup> Axiológico é tudo aquilo que se refere a um conceito de valor ou que constitui uma axiologia, isto é, os valores predominantes em uma determinada sociedade.

<sup>51</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>52</sup> HABERLE. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo; In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Dimensões da dignidade ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005, p. 96.

Na administração do seu próprio território e, em quanto faz ou deixa que se faça nos espaços comuns, o Estado subordina-se a normas convencionais, de elaboração recente e quase sempre multilateral, a propósito do meio ambiente<sup>53</sup>. A criação dessas normas tem como justificativa a interdependência: o dano ambiental devido à negligência ou à deficiência política de determinado Estado pode gerar repercussão sobre outros, não raro sobre o integral conjunto, e todos têm a aproveitar com algum planejamento comum. No entanto, essas normas consideram o direito à um ambiente saudável, como sendo um direito da terceira geração. Salienta-se que as normas ambientais apresentam como característica predominante as “*diretrizes de comportamento*” bem mais que as “*obrigações estritas de resultados*”<sup>54</sup>, configurando as normas *soft law*.

Nessa toada, preocupações nesse domínio não são exatamente atuais. O resultado de uma abordagem pragmática do princípio da cooperação<sup>55</sup> em detrimento do Direito Internacional Ambiental teve início através da Conferência de Estocolmo em 1972, que teve como ponto fundamental a Declaração de Estocolmo. Todavia, antes disso, a primeira caracterização da proteção de recursos naturais e do meio ambiente ocorreu pela via arbitral, entre o período de 1893 a 1945, com clara índole preservacionista.

Apesar de existirem Convenções Internacionais anteriores relacionadas ao ambiente<sup>56</sup>, foi na declaração de Estocolmo onde estão alicerçados os princípios estruturantes de interesse comum da humanidade, conciliado com a proteção do ambiente e do direito ao desenvolvimento sustentável<sup>57</sup>.

Ao final desta conferência foi estatuída a Declaração sobre o meio ambiente como sendo corolário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, manifestando absolutamente na agenda mundial a preocupação de proteção ambiental.<sup>58</sup>

Outros dois períodos marcantes do desenvolvimento humano na questão do ambiente compreende o protocolo de Quioto, que iniciou em Toronto, no Canadá, em 1988, com o objetivo de firmar compromissos mais rígidos para a redução de gases poluentes, e teve sua discussão final e ratificação em Quioto, no Japão, no ano de 1997, e a Convenção de Basileia sobre o controle do

---

<sup>53</sup> REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público, curso elementar*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 281.

<sup>54</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. *Droit international public*. 8ª Ed, Paris: LGDJ, 2010, p. 1429.

<sup>55</sup> A cooperação de todos (Estados, pessoas singulares e as associações) na proteção do ambiente é indispensável, visto que é um bem de todos “*res omnium*” e que é responsabilidade de todos protegê-lo, permitindo que as gerações futuras vivam num ambiente são e não degradado pelos antepassados.

<sup>56</sup> Destaca-se a Convenção para regulamentação da pesca da Baleia (Genebra de 1931), Convenção para a proteção da fauna e da flora e das belezas cênicas naturais dos países das Américas (Washington de 1940), Convenção RAMSAR sobre Zonas Unidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (Ramsar de 1971), etc.

<sup>57</sup> SANTOS, Pedro Kinanga dos. *Direito Administrativo do Ambiente*. Lobito: Escola Editora, 2015, p. 51.

<sup>58</sup> Surge aqui a noção de desenvolvimento socioeconômico em conjugação com a proteção do meio ambiente que, posteriormente, passou-se a chamar de desenvolvimento sustentável.



movimento transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, realizada em 22 de março de 1989. Nesta convenção procurou-se bloquear o tráfico ilegal de resíduos e ainda pressupôs a intensificação da cooperação internacional na gestão ambientalmente adequada de resíduos.

No cenário internacional, também ocorreu a conferência do Rio de Janeiro de 1992, com o título “O meio ambiente e o desenvolvimento”, com o propósito de alicerçar as ideias da declaração de Estocolmo, como também contribuir para que as questões ambientais passassem a constar na agenda dos principais assuntos debatidos no plano internacional atual. Além do mais, a partir dessa conferência é que a expressão “desenvolvimento sustentável” foi legitimada, bem como a definição de que todos os países são responsáveis pela manutenção, proteção e recuperação da saúde e da integridade do ecossistema do planeta<sup>59</sup>. Na mesma sequência, acontece a Convenção de Johannesburgo de 2002, designada como “Rio+10” ou “Cúpula da Terra”, que criou dois documentos essenciais: a declaração de Johannesburgo em Desenvolvimento Sustentável<sup>60</sup> e o Plano de Implementação (PI).

Após esse período enriquecedor, eis que o ano de 2012 é marcado pela conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável, realizado mais uma vez no Rio de Janeiro, nomeado como “Rio+20”, tratando da economia verde e a erradicação da pobreza<sup>61</sup>.

Por último, a mais recente conferência realizada pela ONU, a conferência do Clima, batizada como “COP-21”, realizada em Paris em 2015. O ponto central do também chamado acordo de Paris, que valerá a partir de 2020, é a obrigação de participação de todas as nações – e não apenas os países ricos – no combate às mudanças climáticas<sup>62</sup>.

Noutro pórtico, é de suma importância mencionar a Cimeira do Milênio, realizada na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, no ano 2000. Deste encontro resultou a aprovação da Declaração do Milênio das Nações Unidas e foi estabelecido em um dos seus pontos a proteção do Ambiente Comum<sup>63</sup>.

Também se percebe no campo Internacional a preocupação no reconhecimento jurídico em caracterizar o direito à cidade. A doutrina fundamenta-se em documentos internacionais, tais como

---

<sup>59</sup> Ocorre a adoção de vários instrumentos como por exemplo: a) convenção quadro das nações unidas sobre mudança do clima; b) convenção sobre diversidade biológica.

<sup>60</sup> A declaração de Johannesburgo sobre desenvolvimento sustentável visa fomentar o desenvolvimento sustentável, reafirmando as linhas estruturantes definidas na conferência de Estocolmo e do Rio, e no plano de implementação são identificados novos objetivos, tais como a erradicação da pobreza, a alteração de padrões de consumo e de produção, além da proteção dos recursos naturais.

<sup>61</sup> Importante ressaltar a reafirmação de todos os princípios resultantes da declaração do rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento e que trouxe como o princípio mais importante o da responsabilidade comum, mas diferenciada, em que se incumbe aos países desenvolvidos maior responsabilidade na busca internacional do desenvolvimento sustentável em razão de não existir impedimento econômico, como acontece com os países subdesenvolvidos.

<sup>62</sup> Ao todo, 195 países membros da convenção do clima da ONU e a União Europeia ratificaram o documento. O objetivo principal a longo prazo é manter o aquecimento global abaixo de 2°C.

<sup>63</sup> Ponto IV- Proteção do nosso ambiente comum: Fazer tudo que for possível para que o protocolo de Quioto entre em vigor antes do décimo aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e desenvolvimento, em 2002, e iniciar a redução das emissões de gases que provocam o efeito de estufa.

a declaração de Vancouver, de 1976, agenda Habitat, em 1978, a conferência de Istambul, em 1996, e a carta Mundial do Direito à Cidade, em 2005, além do já mencionado Rio-92.

Todavia, a conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, foi, sem sombra de dúvidas, o grande marco de como a humanidade encara sua relação com o planeta. A partir desse momento, a comunidade política internacional admitiu a necessidade da conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza.

Outra conferência que merece destaque, embora um pouco mais antiga (1976), é a conferência sobre assentamentos humanos, tendo como resultado deste fórum a Declaração de Vancouver, onde o foco das discussões foi a questão da precariedade da habitação de grande parte da população mundial, revelando o direito à moradia como essencial ao ser humano. Assim, a cidade tem como função principal dotar a população de habitação com condições dignas, além do trabalho, lazer e circulação.

Sob a mesma perspectiva a carta mundial do direito à cidade veio como um grande marco, um documento fruto da articulação internacional em prol das questões urbanas e das funções sociais da cidade, apresentando um eixo na contribuição com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade sustentável<sup>64</sup>.

A frente desta visão dos documentos internacionais de promoção do direito à cidade sustentável e seus conexos, verifica-se a progressão da situação do espaço territorial como local de formação de identidades e de exercício da cidadania.

Importa destacar que a Carta Mundial do Direito à Cidade ainda inova ao estabelecer os meios e instrumentos judiciais ou administrativos como vista a assegurar o direito à cidade a todos os cidadãos<sup>65</sup>. Neste documento, em que se expressa à vontade de reconhecimento do direito à cidade como direito difuso, elucida a amplitude deste direito e o seu significado para a vida do ser humano. Isto porque nele se associam todos os outros direitos relativos a vida humana como: direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; direito de constituir sindicatos; o direito à uma vida em família; direito à previdência; direito a padrão de vida adequado; direito à alimentação e vestuário; direito à habitação adequada; direito à saúde; direito à água; direito à educação; direito à cultura; direito à participação política; direito à associação, reunião e manifestação.

Colaborando com esse entendimento, o Centro das Nações Unidas para os Povoamentos Humanos (Habitat), em 2001, publicou documento intitulado “*O milênio urbano: todas as pessoas merecem um lugar decente para viver*”. Nele é apontado os seguintes objetivos para o Programa

---

<sup>64</sup> LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 130.

<sup>65</sup>ARTIGO XX. “EXIGIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE: Toda pessoa tem direito a recursos administrativos e judiciais eficazes e completos relacionados com os direitos e deveres enunciados na presente Carta, desde que não desfrute destes direitos.”

Habitat: incentivar as políticas em matéria de habitação e a garantia contra o desalojamento no que se refere aos pobres; incentivar a governação urbana transparente, responsável e susceptível de promover a inclusão; promover o papel das mulheres no desenvolvimento urbano; consciencializar da necessidade de justiça social; e elaborar e incentivar políticas nacionais capazes de reduzir a pobreza urbana.

Vale salientar que a Conferência internacional Rio+20 trouxe apontamentos importantes para o desenvolvimento sustentável das cidades, estabelecendo como meta a capacitação de todos os países do mundo para garantir que sejam atendidas as necessidades básicas de saúde, água potável, saneamento e vida digna a todos os indivíduos. Incluem-se ainda a garantia do direito ao sistema de energia sustentável para o desenvolvimento, além do abastecimento alimentar sustentável local e global. Reforça também como meta dos países a busca de ambientes urbanos sustentáveis, incluindo iniciativas em sistemas de água, esgoto e infraestrutura inteligente, além da indústria sustentável, comprometida a limpar os resíduos produzidos por sua atividade.

Em reflexo a todos esses avanços, a União Europeia cria o “*World and European Sustainable Cities Insights from EU Research*”<sup>66</sup> que é um plano de metas e objetivos para melhoria urbana das cidades fazendo uso do desenvolvimento sustentável, destacando as cidades europeias como uma nova reflexão global em virtude das constantes migrações populacionais para esse continente<sup>67</sup>.

Nesse íterim, pode-se afirmar que o enfoque da Cidade sustentável no direito internacional ambiental é a procura da sistematização a adoção de regras internacionais uniformes por meio de tratados internacionais com o fim da proteção ambiental. O direito internacional tem um grande objetivo: “*Nosso ambiente planetário está ameaçado, o direito deve vir em seu socorro*”<sup>68</sup>, então, conclui-se que o direito a uma cidade sustentável é um direito do futuro, munido da cooperação e responsabilidade dos seus signatários, precisam encontrar um relacionamento harmonioso e equilibrado entre o homem e a natureza.

---

<sup>66</sup> *World and European Sustainable Cities*. Disponível em: <<[https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/sustainable-cities-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/sustainable-cities-report_en.pdf)>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

<sup>67</sup> Os padrões variados de imigração são tão notáveis em países individuais. Os imigrantes nas últimas décadas tendem a morar em áreas urbanas, alterando a composição das grandes cidades. Essas cidades se tornaram as rosto visível da globalização. Na Holanda, por exemplo, mais de 60% de todos os imigrantes e seus filhos vivem na conurbação ocidental do Randstad (que compreende Amsterdã, Roterdão, Hagueand Utrecht). Em Amsterdã, quase metade da população é de origem imigrante. A situação é semelhante em outras grandes cidades europeias. Ao mesmo tempo, os recém-chegados são distribuídos de forma desigual distritos e salas da cidade, concentrou-se mais em algumas áreas do que em outras.

<sup>68</sup> GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro. Freitas bastos editora, 2006, p. 31.

## 5. Cidade e sustentabilidade ambiental

### 5.1. Sustentabilidade

Os recursos naturais, por anos, tiveram o papel do maior propulsor do desenvolvimento de um Estado. Seja pelos minerais, reservas florestais, petróleo e outros recursos originários da terra que possuíam.

Diante disso, até o início da década de 1970, o pensamento mundial predominante era o de que o meio ambiente seria fonte inesgotável de recursos e que qualquer empreendimento de utilização da natureza era de fonte infinita. Todavia, graças ao avanço da tecnologia, principalmente em estudos científicos, constatou-se que fenômenos de secas em lagos e rios, chuva ácida e a inversão térmica, especialmente a poluição atmosférica, era fruto de ações humanas contra o ambiente.

A partir de 1972, com a conferência de Estocolmo, o mundo resolveu se unir para tentar consertar erros antigos, refletindo em outros encontros internacionais ao longo dos anos, porém, talvez, o mais importante e transformador foi a conferência RIO-92, com a declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento de 1992. Isso porque trouxe os princípios do desenvolvimento sustentável como progresso econômico, além do desenvolvimento da sociedade no contexto social, estrutural e econômico, sob a perspectiva de conservar os recursos naturais a fim de proteger o direito das futuras gerações de também usufruir de tais recursos.

Com consequência, a ideia de sustentabilidade se torna cada vez mais robusta, reunindo elementos como política, economia, cultura, ecologia, social e territorial<sup>69</sup>. Tais elementos são fundamentais na ideia de cidade, pois compreende que não apenas é necessário a proteção ambiental para uma cidade digna, mas sobretudo de outros elementos que resulte na qualidade de vida dos seus cidadãos.

Assim, e de forma pormenorizada, a sustentabilidade social está diretamente relacionada à distribuição justa de renda e ao alcance de níveis de homogeneidade social para suprimento das necessidades básicas específicas, enquanto a sustentabilidade na cultura diz respeito à diversidade cultural e a valorização histórico local. Por outro lado, a ecologia é em torno da valorização da natureza com a proteção e preservação dos recursos naturais. A sustentabilidade territorial se refere à distribuição equilibrada de assentamentos humanos e atividades no território, balanceamento das configurações urbanas e rurais, superação das disparidades intra e inter-regionais. Quanto à economia, essa é adotada como necessidade de equilíbrio do desenvolvimento de diversos setores

---

<sup>69</sup> Os aspectos da sustentabilidade foram definidos pelo economista Ignacy Sachs, devendo ser social, cultural, ambiental, territorial, econômica e política. SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000, p. 96.

econômicos, bem como pela possibilidade de inserção soberana da economia local em nível internacional. Por fim, a sustentabilidade política reproduz a garantia da democracia e cidadania no plano nacional, como defesa aos direitos humanos.

Nesse sentido, também afirma Bernardi:

*“A sustentabilidade deve ser observada sob vários aspectos e não apenas sob a ecológica e ambiental. Diz respeito também à ocupação do espaço urbano pelo homem, portanto os aspectos demográficos envolvendo a quantidade de pessoas que habitam ou utilizam um determinado território. No ambiente social, a sustentabilidade deve envolver as questões de qualidade de vida, utilização dos bens sociais e o nível de exclusão que este ambiente proporciona aos seus habitantes.”<sup>70</sup>*

Todavia, não se pode olvidar que para que todos os níveis de sustentabilidade sejam alcançados, primeiramente a proteção aos recursos naturais é, sem sombra de dúvidas, o mais relevante. Tendo em vista que para existir uma sadia qualidade de vida nas cidades a precedência ambiental garante, se posto em prática o desenvolvimento sustentável, um meio limpo, não poluído, com oferta de alimentos, controle climático, além de menos resíduos, permitindo aos cidadãos presentes e futuros condições dignas de vida.

## **5.2. Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico**

Em um esforço conjunto, as Nações Unidas criaram um Programa para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>71</sup>, estabelecendo 8 objetivos de desenvolvimento do milênio: a redução da pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e, por último, estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Nota-se que a sustentabilidade ambiental se encontra como um objetivo a ser alcançando. É primordial entender que a defesa de uma vida digna só se consuma com a satisfação das necessidades humanas, inclusive ao espaço físico em que mora. Portanto, os chefes de Estado que subscreveram a declaração do milênio das Nações Unidas de 2000 reconhecem a responsabilidade coletiva de preservar e defender os princípios da dignidade humana, de igualdade e da equidade, a nível mundial, um dever assumido também para todos os habitantes do planeta.

---

<sup>70</sup> BERNARDI, Jorge Luiz. Funções Sociais da Cidade. Conceitos e Instrumentos. *Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana)*. Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006, p. 56.

<sup>71</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

Nessa toada, dentre os valores fundamentais que são tratados como essenciais nas relações internacionais do último século está o respeito pela natureza, priorizando o senso na gestão de todas as espécies e recursos naturais, fazendo uso do desenvolvimento sustentável em clara evidência a preocupação com o bem ambiental.

A preocupação é tamanha diante do fato de que o direito ao meio ambiente, assim como o direito à cidade sustentável, integra o rol de direitos de terceira geração, exigindo que o uso dos seus recursos naturais pertença não só a todos, mas sobretudo às futuras gerações.

Portanto, o desenvolvimento sustentável se torna protagonista nessa proteção de direitos, pelo fato de que sua principal característica é a busca pela conciliação e harmonização entre o desenvolvimento com qualidade de vida e a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, ensina Milaré:

*“É falso o dilema “ou desenvolvimento ou meio ambiente”, na medida em que, sendo um fonte de recursos para o outro, ambos devem harmonizar-se e complementar-se. Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve se erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.”<sup>72</sup>*

Outros autores, como Minichiello e Ribeiro, entendem de uma forma diferente, acreditando que o desenvolvimento sustentável é princípio que visa a atender as finalidades da ordem econômica e que dentro dela está a de defender o meio ambiente<sup>73</sup>.

Atualmente, os avanços doutrinários constatam que tanto o ideal de crescimento zero, quanto o crescimento a qualquer custo são intoleráveis. Não se pode estagnar a vida em sociedade, mas também não se pode caminhar para a autodestruição, por isso o desenvolvimento sustentável é corolário, pois utiliza e conserva os recursos naturais garantindo a vida em sociedade digna e harmoniosa com a natureza.

Todavia, a sustentabilidade ambiental envolve a interrogação sobre a conexão entre o desenvolvimento econômico e consequentes custos marginais<sup>74</sup>, que integralmente não são absorvidos pela geração que consome os produtos que lhes dão origem, e a preservação da

---

<sup>72</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2005, p. 101.

<sup>73</sup> MINICHIELO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. A proteção do meio ambiente no âmbito municipal: reflexões sobre a tributação ambiental e desenvolvimento sustentável. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Fortaleza. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 53.

<sup>74</sup> GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na proteção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 172.

qualidade ambiental, aferida pelos ciclos de vida que sustenta e pelos recursos de que a Terra dispõe<sup>75</sup>.

Assim sendo, a conciliação entre o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental nas cidades deve ser planejada. A preocupação com a qualidade de vida das pessoas, soluções ecológicas para a vida urbana, redução do consumo e a produção de resíduos não biodegradáveis é um desafio que precisa ser superado.

A autora Carolina Bahia, na busca em ampliar o entendimento da situação, passa a falar em desenvolvimento humano sustentável “*que ao enfatizar que os problemas sociais e ambientais estão interligados, serve como reforço para a ideia da interdependência entre o homem e a natureza e fundamenta a adoção de conceito abrangente de meio ambiente*”<sup>76</sup>.

De fato, a relação de interdependência entre o homem e a natureza é indispensável, porém, os estudos e avanços tecnológicos estão se tornando importantes ferramentas para o alicerce do desenvolvimento sustentável junto ao desenvolvimento econômico, principalmente no que tange à mudança de paradigmas populacional, empresarial e político.

Nos tempos modernos, o mercado econômico passou a maximizar os resultados e minimizar os custos. Paralelamente a isso, obrigou as empresas a se preocuparem com novas necessidades, exigindo uma gestão socialmente responsável. Tal preocupação se reflete, dentre outras, na preservação do meio ambiente.

Diante da competitividade, as empresas trabalham para atingir o maior número de consumidores com políticas diferenciadas fazendo uso de uma gestão empresarial sustentável no que se refere a garantir o bem-estar das pessoas no momento da produção e desenvolver produtos que não prejudiquem as gerações futuras, ou seja, promover o desenvolvimento sustentável.

Todavia, essa mentalidade empresarial não ocorreu repentinamente. Na década de 1970 transcorreu uma revolução ambiental promovida pela análise conservacionista com o alerta neomalthusiano de escassez de recursos, expondo assim a necessidade de se repensar os padrões de consumo e de produção que impactavam diretamente com o ambiente. A partir dos anos 80, com o fortalecimento dos movimentos ambientais, os governos nacionais passaram a incorporar novos instrumentos na condução de suas políticas públicas de forma a compatibilizar crescimento econômico e preservação ambiental.

Nessa toada, a população inicia o seu protagonismo diante da sua consciência e integração na temática de proteção do ambiente, prioriza o consumo de produtos que apresentem os menores danos possíveis ao ecossistema obrigando muitos setores a mudar métodos e processos tradicionais

---

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> BAHIA, Carolina Medeiros. *Princípio da proporcionalidade nas manifestações culturais e na proteção da fauna*. Curitiba: Juruá Editora, 2006, p. 106.

de produção por produtos ambientalmente sustentáveis para se adequarem às novas demandas da sociedade.

Através dessa mudança de mentalidade surgiram inúmeros debates no cenário nacional e internacional a respeito de alguns temas, seja sobre a economia verde, padronização de produtos (standardização) e o ecodesign. Alguns desses temas com normatização e outros como teoria aplicada no mercado como princípio diferenciador na concorrência.

Não se pode olvidar que existe uma crescente tendência no sentido de tratar as questões ambientais no âmbito das negociações comerciais, uma vez que elas repercutem, cada vez mais, na formulação de políticas e regulamentações públicas, no comportamento das sociedades, nos padrões de consumo e produção e, conseqüentemente, na competitividade.

No entanto, sempre é possível exigir mais, tendo em vista que os maiores agentes produtores de riquezas materiais são as empresas e indústrias, logo sua obrigação social e sustentável é imensurável. Pensando nisso, as políticas ambientais devem ser mais intensificadas no setor de produção e comércio, principalmente no que tange à standardização que pode ser uma grande ferramenta de fortalecimento da sustentabilidade ambiental.

A Standardização ou Padronização, de modo geral, é o processo que concerne em desenvolver e combinar normas técnicas. Uma norma padrão é um documento que estabelece engenharia uniforme ou especificações técnicas, critérios, métodos, processos ou práticas<sup>77</sup>. Algumas normas são obrigatórias por lei, enquanto outras são voluntárias, e essas normas técnicas podem versar em áreas econômicas ou não. Exemplo disso são as normas “ISO”. A “ISO 14001” faz parte de uma gama de normas instrumentais de sistemas de gestão ambiental que compõe o conjunto 14000. No entanto, a “ISO 14001” é a única certificável e, seguramente a mais conhecida, contando com mais de 300.000 certificações nos 171 países em que é aplicada. O sistema detém o alicerce mais abrangente que uma organização pode empregar para tratar de aspectos ambientais e melhorar continuamente o seu desempenho, pelo simples fato dessa norma ser uma ferramenta para auxiliar empresas a identificar, priorizar e gerenciar os riscos ambientais como parte de suas práticas usuais.

Seguindo o mesmo raciocínio, a “Economia Circular” implantada na União Europeia<sup>78</sup> é um importante instrumento de crescimento sustentável, pois, além da proteção ambiental, promove

---

<sup>77</sup> PERRISIM, Patrícia. *Padronização/Standardização*. Publicado 29 de junho de 2011. Disponível em: <<<https://glossariodamidia.wordpress.com/2011/06/29/padronizacaoestandardizacao/>>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

<sup>78</sup> Em dezembro de 2012, a comissão Europeia publicou um documento intitulado “*manifesto para uma Europa eficiente de recursos*”, no qual se refere claramente “(...) num mundo com crescentes pressões sobre os recursos e o ambiente, a EU não tem escolha a não ser ir para a transição para uma economia circular eficiente dos recursos e, finalmente, regenerativa”. Uma Economia Circular começa desde o início do ciclo de vida de um produto. Tanto a fase de concessão ou projeto como os processos de produção têm impacto no aprovisionamento, na utilização dos recursos e na produção de resíduos durante toda a vida do produto<sup>78</sup> e, de fato, a transição de um modelo linear de produção de



a melhoria na qualidade de vida e geração de emprego. Esse modelo de economia nada mais é do que a defesa na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia, substituindo o conceito da economia linear de fim de vida, por novas circulares de reutilização, restauração e renovação. Por isso, a economia circular é analisada como um elemento primordial para a promoção do crescimento econômico dissociada ao aumento no consumo de recursos.

Nessa toada, a economia circular promove um modelo econômico reorganizado através da coordenação dos sistemas de produção e consumo em circuitos fechados<sup>79</sup> com um processo dinâmico que exige compatibilidade técnica e econômica, medindo a capacidade e atividade produtiva, englobando também o enquadramento social e institucional.

Vale salientar que a “Economia Circular” inova no âmbito das ações de gestão de resíduos e de reciclagem, tendo em vista que, através de uma ação mais ampla, reinventa o processo, produtos e novos modelos de negócio até à otimização da utilização de recursos. Por isso, desenvolve novos produtos e serviços economicamente viáveis e ecologicamente eficientes, radicados em ciclos idealmente perpétuos<sup>80</sup> com o objetivo de que os produtos e materiais durem o maior período de tempo possível no ciclo econômico.

Outro aspecto importante é no conjunto de economia financeira, tendo em vista que a prevenção dos resíduos, concessão<sup>81</sup> ecológica, reutilização e outras ações “circulares” podem gerar poupanças líquidas de cerca de 600 milhões de euros às empresas da União Europeia<sup>82</sup>.

Uma segunda espécie de Economia é a ideia da economia verde, fundamental no aspecto de sustentabilidade e preservação de recursos naturais. Essa economia traz o conjunto de processos produtivos que ao ser aplicado em um determinado local pode gerar um desenvolvimento sustentável nos aspectos ambiental e social.

A economia verde é uma expressão de significados e implicações ainda controversos, relacionada ao conceito mais abrangente de Desenvolvimento Sustentável consagrado no “Relatório Brundtland”, de 1987, e assumido oficialmente pela comunidade internacional na “Rio-92”, gradualmente tomando o lugar do termo “ecodesenvolvimento” nos debates, discursos e formulação

---

bens para um modelo circular é um objeto de transformação para as próximas gerações, tendo em vista a estratégia em um modelo de desenvolvimento sustentável e nos princípios de uma economia verde, que garante a efetividade na utilização de recursos com uma economia de baixo carbono e o combate a preservação dos recursos naturais, além dos benefícios econômicos globais relacionadas.

<sup>79</sup> *Pacote da economia circular*: Perguntas e respostas. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6204\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_pt.htm)>. Acesso em: 13 de maio 2017.

<sup>80</sup> Materializa-se na minimização da extração de recursos, maximização da reutilização, aumento da eficiência e desenvolvimento de novos modelos de negócios.

<sup>81</sup> *Pacote da economia circular*: Perguntas e respostas. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6204\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_pt.htm)>. Acesso em: 13 de maio 2017.

<sup>82</sup> Criar também 170.000 empregos diretos no setor da gestão de resíduos e, ao mesmo tempo, viabilizar uma redução de 2 a 4% das emissões totais anuais de gases de efeito estufa.

de políticas envolvendo ambiente e desenvolvimento<sup>83</sup>. O ecodesenvolvimento, termo não mais utilizado, foi mencionado pela primeira vez pelo canadense Maurice Strong, o primeiro diretor executivo do PNUMA (programa das Nações Unidas para o Meio ambiente) e secretário-geral da conferência de Estocolmo, em 1972, e da “Rio-92”. O economista e sociólogo polonês Ignacy Sachs desenvolveu o conceito para inspirar documentos e projetos para o PNUMA e em seus artigos definiu o ecodesenvolvimento compreendendo com a dimensão de sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. O termo ecodesenvolvimento caiu em desuso sendo substituído e aperfeiçoado na sua ideia principal pela Economia Verde.

Nesse contexto, o objetivo principal da Economia Verde é a possibilidade do desenvolvimento econômico com a preocupação com a igualdade social, erradicação da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população, reduzindo, primordialmente, os impactos ambientais negativos e a escassez ecológica.

Um bom exemplo da prática e atuação da economia verde acontece no Brasil, na cidade de Santarém<sup>84</sup>, no Pará. A planta curauá, uma bromélia com fibras resistentes, flexíveis e duráveis, pode substituir peças sintéticas oriundas de fontes não renováveis e que agora faz parte da matéria-prima de uma fabricante de autopeças de São Bernardo do Campo, em São Paulo<sup>85</sup>, que utiliza a fibra do curauá no porta malas e no teto dos veículos, por exemplo. Essa planta está sendo cultivada pelos moradores locais de Santarém mostrando que a união entre empresas e a prática da sustentabilidade se torna possível no desenvolvimento de produtos preservando a biodiversidade e gerando renda para a população.

É importante salientar que essa planta cresce em solo desvantajoso para a agricultura, pois o curauá precisa de solo seco e arenoso, além, é claro, de muito sol e pouquíssima água para crescer.

---

<sup>83</sup> RADAR RIO+20. *O que é economia verde*. Disponível em: <<http://www.radarrio20.org.br/index.php?r=conteudo/view&id=12&idmenu=20>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

<sup>84</sup> É uma iniciativa do CEAPAC (Centro de Apoio a Projetos de Ação Comunitária) junto à famílias de pequenos produtores rurais, artesãos e artesãs, com o objetivo de promover a cadeia de produção do curauá para gerar renda e desenvolvimento para as famílias envolvidas e para a região. Tem suas ações mais intensificadas na região do Projeto Agro Extrativista (PAE), Lago Grande do Curuai, em Santarém, e, por conta da articulação e procura por outras comunidades, vem ampliando sua abrangência para as regiões do PAE Eixo Forte em Santarém e PAE Salé em Juruti. O projeto é desenvolvido com o patrocínio da PETROBRAS, através do programa: PETROBRAS DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA. Nº de participantes diretos atual: 145 Objetivo Geral: promover a cadeia de produção de Curauá para gerar renda e desenvolvimento para as famílias rurais do Lago Grande do Curuai.

Objetivos Específicos: aumentar a produção de matéria prima (folha de curauá) e o volume de fibra de 65 para 100 famílias na região do Lago Grande do Curuai; Adotar, junto com 50% das famílias técnicas agroecológicas de plantio do curauá, fornecendo produtos alternativos a essas famílias; Promover a agregação de valor à matéria prima (fibra do curauá) mediante produção de artesanato; Fortalecer as associações de produtores e consolidar a COPALC para ela exercer suas funções institucionais; Garantir/Promover a execução eficiente do projeto e divulgação dos resultados.

<sup>85</sup> *Revista Época*. Um carro feito de planta? Disponível em: <<<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT66740-16368,00.html>>>. Acesso em: 22 de junho de 2017.

Resta claro que as empresas funcionam como o elo principal da relação entre a economia e a natureza, sendo um palco de múltiplos exemplos de progressiva integração das questões da responsabilidade ambiental nos modelos de gestão com a consciência empresarial de que não se trata mais de uma manifestação de benevolência, mas sim de algo essencial para o seu crescimento a longo prazo.

Nesse ínterim, o modelo econômico circular e o modelo de economia verde retratam uma oportunidade incorporada com benefícios associados, principalmente no que tange à redução do impacto ambiental, pela possibilidade de prolongar o produto no mercado, além de proporcionar emprego e qualidade de vida para a região em que o modelo de economia está sendo implantado. Não restam dúvidas que é possível o desenvolvimento econômico pautado na sustentabilidade ambiental.

### 5.3. Função socioambiental das cidades e seus elementos

A partir da revolução industrial, no século XVIII, o mundo vivencia grandes transformações. Segundo Benevolo, o aumento da população, da produção de bens e serviços, o êxodo rural, o desenvolvimento dos meios de comunicação, a rapidez de transformações e a desvalorização das formas tradicionais de controle público do ambiente construído são algumas consequências deste momento histórico<sup>86</sup>.

Nessa senda, através dessas mudanças, a degradação do espaço da cidade, poluição do ar e dos rios, diminuição de áreas verdes e a desigualdade social se tornaram inevitáveis. As indústrias ganham mais espaço se misturando as casas, deixando a cidade em um estado desagradável, surgindo um sentimento pernicioso para aquele lugar que deu origem à vida em sociedade, destacando Benevolo:

*“Na periferia industrial perde-se a homogeneidade social e arquitetônica da cidade antiga. Os indivíduos e as classes não desejam integrar-se na cidade como num ambiente comum, mas as várias classes sociais tendem a se estabelecer em bairros diversos – ricos, médios, pobres – e as famílias tendem a viver o mais possível isoladas. A residência individual com jardim – reservada antigamente para os reis e os nobres – é agora acessível (numa versão reduzida) aos ricos e aos médios burgueses, e o grau de independência recíproca se torna a marca mais isoladas – vilas ou vilazinhas -, os pobres tem habitações menos isoladas: casas em fileira ou moradas sobrepostas em edifícios de muitos andares.”<sup>87</sup>*

Embora a análise do referido autor tenha sido realizada no século XX, o que se observa é que as cidades atualmente configuram as mesmas características que outrora, demonstrando uma

<sup>86</sup> BENEVOLO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 551-552.

<sup>87</sup> BENEVOLO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 565.

estagnação humana quanto ao atraso. Com diferença no grau e intensidade, as cidades brasileiras exibem problemáticas com elementos de diferenciação social, como desemprego, falta de habitação, transporte, lazer, educação e saúde de qualidade, além do saneamento básico inexistente na maioria das cidades<sup>88</sup>.

Essa problemática existe em decorrência da forma como ocorreu o crescimento dos espaços urbanos, tornando a cidade produtora de pobreza devido ao modelo espacial reproduzido em função do modelo socioeconômico<sup>89</sup>.

Diante disso, do processo de formação das cidades brasileiras com uma urbanização extemporânea resultaram problemas diversos nos grandes centros urbanos. Segundo Raquel Rolnik, o Brasil e o Habitat:

*“Está claro que o modelo de gestão urbana que acomodou os conflitos e contradições, desenhando os contornos mal definidos das cidades brasileiras até hoje, não tem mais condições de se sustentar. Talvez a expressão mais clara desse transbordamento seja o aumento vertiginoso da violência urbana. Ela nos conta sobre um modelo de urbanização sem urbanidade, que destinou para os pobres uma não cidade, longínqua, desequipada e, sobretudo, desqualificada como espaço e como lugar.”<sup>90</sup>*

Portanto, a ausência de condições adequadas para os habitantes ou mesmo, por outro lado, ao sentimento de não pertencimento por parte das pessoas, apenas demonstra que a associação do direito à cidade sustentável e à dignidade da pessoa humana estão em desacordo.

Salienta-se que o Brasil presenciou mudanças de paradigmas antes da Constituição de 1988, época que imperava o civilismo clássico ditado pelo Código Civil de 1916, refletindo na ideologia liberal e individualista, que determinavam o alcance e limites da propriedade. A visão da cidade pelo Código de 1916 era a de um conjunto de propriedades privadas, requerendo apenas regras de convivência entre as pessoas<sup>91</sup>. A inclusão da função social no conceito de propriedade, da cidade e também dos contratos, apenas consolida a preocupação social da questão urbana da ordem jurídica brasileira. Assim, colabora com esse entendimento Rogério Gesta leal, quando diz:

*“Queremos entender a função social da cidade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo ao direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Esta noção de função, repetimos, não transmuda a*

---

<sup>88</sup> SANTOS, Milton. *Op. cit.*, p. 105.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>90</sup> ROLNIK, Raquel. Brasil e o Habitat. In: *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*/Angela Gordilho Souza (org.). Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e urbanismo/Lab-Habitar. 1997, p. 53.

<sup>91</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 216.

*propriedade para o direito público, mas corresponde a limitações latu sensu impostas ao conteúdo do direito de propriedade.”<sup>92</sup>*

Logo, compreende-se que o uso da propriedade, enquanto direito privado, deve ser respeitado em harmonia com a ordem e a estabilidade social, de forma a que os direitos individuais outorgados ao cidadão convivam com os interesses públicos do Estado. Nesse ponto, refere-se ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como a própria condição da existência de qualquer sociedade, portanto, não se radica em dispositivo algum da Constituição, pois este princípio é um pressuposto lógico do convívio social<sup>93</sup>.

Isto posto, a Constituição Federal inovou ao vincular o cumprimento da função social às obrigações de defesa do meio ambiente. Não há mais que se falar em propriedade privada absoluta e ilimitada. A propriedade sofre limitações, pois deve cumprir, além dos interesses do particular, também a função social e a função ambiental<sup>94</sup>.

À vista disso, iniciou uma construção doutrinária incluindo o meio ambiente na evolução da função social inaugural do texto constitucional onde ressaltava a destinação da propriedade para satisfazer as necessidades da sociedade, passando a se preocupar também com as necessidades da sociedade resguardando o meio ambiente.

Assim sendo, passou não apenas a exercer a função social da propriedade, mas também a ser uma função socioambiental da propriedade, onde o alcance é muito superior ao anterior, já que a visão constitucional passou a ser biocêntrica. A esse respeito, Cavedon declara que:

*“A propriedade privada, absoluta e ilimitada, torna-se incompatível com a nova configuração dos direitos, que passam a tutelar interesses públicos, dentre os quais a preservação ambiental. Assim, o direito de propriedade adquire nova configuração, e passa a estar vinculado ao cumprimento de uma Função Social e Ambiental. É limitado no interesse da coletividade e a fim de adequar-se às novas demandas de ordem ambiental.”<sup>95</sup>*

Diante disso, as regras para o cumprimento da função socioambiental da propriedade advêm da política de desenvolvimento urbano à cargo do poder público municipal, o qual traça os critérios fundamentais e insere disposições legais sobre a proteção ao meio ambiente abrangendo aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Portanto, a proteção constitucional à

---

<sup>92</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 119-120.

<sup>93</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p.61.

<sup>94</sup> OZER, Mariza Giacomini. *O princípio da função socioambiental da propriedade e sua aplicabilidade no Plano Diretor urbano como instrumento de gestão urbano-ambiental*. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 16 Fev. 2017. Disponível em: [investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-ambiental/335454-o-principio-da-funcao-socioambiental-da-propriedade-e-sua-aplicabilidade-no-plano-diretor-urbano-como-instrumento-de-gestao-urbano-ambiental](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-ambiental/335454-o-principio-da-funcao-socioambiental-da-propriedade-e-sua-aplicabilidade-no-plano-diretor-urbano-como-instrumento-de-gestao-urbano-ambiental). Acesso em: 26 de Setembro de 2017.

<sup>95</sup> CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003, p. 61.

propriedade urbana apenas se torna possível quando cumprida às disposições do Plano Diretor, ao qual compete estabelecer as exigências para que a propriedade urbana atenda sua função social.

Logo, dos instrumentos de gestão urbana instituídos pelo Estatuto das Cidades tem-se o Plano Diretor como o mais importante na escala de instrumentos para a proteção ambiental, principalmente no contexto de meio ambiente urbano.

Nesse pórtico, todos os princípios, seja a dignidade humana, direitos individuais, convívio social, supremacia do interesse público, merecem sua importância diante do reconhecimento no Direito como solução de conflitos urbanos, individuais e sociais. Por isso, o princípio da função socioambiental da propriedade é o fundamento constitucional para a imposição coativa ao proprietário do exercício de seu direito em consonância com as diretrizes de proteção do meio ambiente e de interesse social.

#### **5.4. Função social da propriedade**

Desde o início do direito romano, onde os limites estranhos não poderiam penetrar sem ofender os deuses dos lares, a propriedade passou a ser considerada um direito absoluto, sujeito ao poder limitado do proprietário. Com a criação do Estado intervencionista, substituindo o Estado liberal da Revolução Francesa, houve uma mudança de conceitos, pois passou-se a considerar o direito de propriedade com limites para que atingisse a sua função social.

Assim, inúmeros doutrinadores que defendiam essa ideia passaram a entender a propriedade como uma instituição jurídica que se formou para responder à uma necessidade econômica. Sem sombra de dúvidas, a sociedade moderna se transformou rapidamente e junto com ela o conceito jurídico de propriedade também mudou, a fim de atender o seu relevante papel econômico. Por isso que o direito individual foi convertido por uma função social.

Dessa forma, o direito não pode mais ser percebido como absoluto. Esse direito precisa acompanhar os avanços da sociedade, principalmente os princípios e regras solidificados no ordenamento jurídico. Logo, o Direito de propriedade consiste na faculdade que tem o proprietário do bem em usar, gozar e dispor, conforme os seus interesses.

*“(…) sob a ótica dogmático-jurídica mais tradicional, é inerente à propriedade um conteúdo positivo, circunscrito pelos chamados limites positivos que fixam o elenco de poderes e faculdades do titular do direito e o alcance do respectivo exercício, indicando até onde aquele pode ir na realização de tais poderes e faculdades. De outra banda, há um conteúdo negativo, circunscrito pelos limites e limitações negativas que estabelecem até onde podem ocorrer ingerências e tangenciamentos de terceiros em relação ao direito alheio, quais os poderes e*

*faculdades de que não dispõe seu titular e aonde esse não pode ir no exercício do direito.*”<sup>96</sup>

Nessa senda, a função social da propriedade aparece com a missão de cumprir um destino economicamente útil e produtivo para satisfazer as necessidades sociais atingíveis em sua espécie. Portanto, a função social é o exercício regular, normal e racional da propriedade em análise aos interesses da sociedade. Em outras palavras, o proprietário deve dar uma destinação útil à propriedade.

Com base na Constituição, em seu artigo 5º, que prescreve os direitos e garantias fundamentais individuais, enuncia, dentre eles, o direito de propriedade (Art. 5, XXII), munindo a ele a atenção à sua função social (ART.5, XXIII).

No artigo 170º, ao tratar da ordem Econômica, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros princípios, a propriedade privada, a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais.

A propriedade referida como direito individual no artigo 5º não condiz com a estabelecida como princípio geral de atividade econômica do artigo 170º. Para Silva Neto<sup>97</sup> trata-se do direito à aquisição de propriedade para satisfazer as condições mínimas de existência da pessoa. Com base no art. 170 e seguintes, percebe-se a tentativa de consolidação do direito de acesso à propriedade, o que é algo distinto em relação a função social destacada no inciso XXII do art. 5º, isso ocorre pela existência de diferenças entre limites ao direito de propriedade e função social da propriedade. Tais limitações se referem ao exercício do direito, que não deve conter abuso.

José Afonso da Silva explica que *“a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito do proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade. Por outro lado, limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão só com o exercício do direito, e se explicam pela simples atuação do poder de polícia”*<sup>98</sup>.

Em continuidade, a Constituição diferencia propriedade geral, da propriedade urbana e rural. No capítulo da política urbana, no artigo 182 § 2º, fica estabelecido que a propriedade urbana cumpre sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

---

<sup>96</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Op. cit.*, p. 125-126.

<sup>97</sup> SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 722.

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 127.

Quanto à propriedade rural, a Constituição ressalta a função ecológica da propriedade<sup>99</sup>, levando em conta o disposto no artigo 186º que se refere ao cumprimento da função social da propriedade rural quando atendido ao requisito da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, além da preservação do meio ambiente.

Salienta-se que o direito individual de propriedade precisa estar em acordo com os interesses sociais. Esse direito que tinha o condão originário de ser absoluto, pode sofrer limitações impostas, legais e administrativas, como as decorrentes do poder de polícia.

Outro aspecto importante é discutido no artigo 39º do Estatuto da Cidade que prevê que a propriedade urbana cumprirá com a sua função social, desde que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Assegurando também o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º deste mesmo diploma.

Isto posto, a função social da propriedade é um direito condicionado diante da Constituição federal de 1988, que atribuiu ao direito de propriedade condição especial equiparando-o aos direitos e garantias individuais protegidas pela Declaração Universal dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, um marco no constitucionalismo moderno. Logo, não se torna possível falar em propriedade sem trazer à baila o contexto em que se insere por meio dos serviços que presta, com atenção social, além da conservação do ambiente.

## **5.5. Função social da cidade**

A função social da cidade é abordada como um conceito constitucional solidificada como norma programática a ser instituída pelos municípios brasileiros. Tanto no Brasil quanto na maior parte do planeta, mais da metade da população reside em cidades. Portanto, a degradação do meio ambiente urbano se torna mais preocupante do que a poluição de qualquer recurso esgotável, pois influencia diretamente no bem-estar da população.

Nesse pórtico, a função social verídica de uma cidade que a exerce é aquela que valoriza a cultura, o ambiente, habitação, cidadania e os direitos humanos. Logo, esse direito depreende os direitos civis e políticos, como também, o direito à uma gestão democrática das cidades.

Pode-se afirmar que uma cidade sustentável propicia o desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, sempre garantindo a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

---

<sup>99</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 138-140.



Desse modo, se faz necessário retomar a análise à “Carta de Atenas”, manifesto oriundo do IV congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado na capital grega na década de 1930. A cártula mencionada condensa os mais importantes fundamentos de urbanidade, sendo a habitação, circulação, trabalho e lazer os principais.

Nessa senda, a habitação representa o ambiente particular da privacidade e intimidade das pessoas e suas famílias e que todas as pessoas ricas ou pobres possam ter direito à moradia adequada. A circulação diz respeito à mobilidade urbana, viabilização do fluxo das pessoas, enquanto o trabalho é a essencialidade de uma cidade, pois garante a cidade viva, o lazer funciona como a efetivação da felicidade, realizando o convívio social em ambientes públicos de fácil acesso para todos.

Em continuidade, a função social da cidade também engloba a cidadania, que se constitui dos direitos sociais elencados na Constituição brasileira, no artigo 6º, “*educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*”. Além do mais, a função social da cidadania engloba também a função urbanística da cidade, invocando a participação efetiva dos poderes públicos.

Outro aspecto importante das funções sociais é a gestão na prestação de serviço público e a promoção do planejamento territorial, econômico e social, a preservação do Patrimônio Cultural e Natural, além da sustentabilidade urbana<sup>100</sup>. Tais serviços são concernentes ao abastecimento, iluminação, pavimentação, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, transporte coletivo e outros. Destaca-se que o planejamento econômico e territorial envolve os planos orçamentários, plano plurianual, o zoneamento, o plano diretor, a lei de uso e ocupação do solo. Percebe-se então que para a eficácia da gestão da cidade é substancial a participação da sociedade, especialmente por meio dos conselhos e audiências públicas.

De fato, deve existir o equilíbrio entre o ambiente natural e as transformações proporcionadas pelo homem<sup>101</sup>, mas para que as funções da cidade possam ser consideradas sociais se faz necessário uma execução dentro do planejamento urbano, em razão da justiça social. Assim prevê a Constituição em seu artigo 182º: “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”. A Lei nº 10.257/2001 que acompanha este artigo reforça o princípio da função social da cidade criando algumas diretrizes gerais a serem seguidas pelo Poder Público Municipal na execução da política urbana. Entre as diretrizes elencadas no artigo 2º, destacam-se as seguintes:

---

<sup>100</sup> BERNARDI, Jorge Luiz. *Op. cit.*, p. 130.

<sup>101</sup> BERNARDI, Jorge Luiz. *Ob. cit.*, p. 130.

*“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; 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; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; 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; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.”*

Todavia, desde a “Carta de Atenas”, em 1933, que há discussão de formulação de diretrizes para cidade funcional, justamente pelas mudanças sociais que acontecem ao longo do tempo. Em razão disso, os princípios fundamentais da cidade que antes eram habitação, circulação, lazer e trabalho, foram acrescentados ao conceito de função social da cidade para que esta se tornasse um espaço democrático de exercício regular da cidadania. Muitas outras convenções e documentos internacionais foram realizados em favor do aumento do conceito de cidade enquanto espaço físico para o direito humano e foram nessas convenções onde surgiu a ideia de sustentabilidade<sup>102</sup> como primordial para a utilidade das outras funcionalidades de uma cidade.

Isto posto, como bem afirma Júlio Cesar de Sá Rocha, “a efetivação da função social da cidade estabelece-se quando o direito à cidade pode ser exercido e sua plenitude, ou seja, a cidade cumpre sua função social quando os cidadãos possuem os direitos urbanos”<sup>103</sup>. Portanto, a cidade é um prédio em construção, bem como a forma que é vista e estudada, devendo ser preservada, como o resto da natureza, para as gerações futuras.

## **5.6. Função ambiental da cidade**

Os aspectos que envolvem o bem-estar dos habitantes unido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está compelido em uma cidade que exerce a sua função ambiental. Assim, determinada função é atingida quando a cidade garante a todos o direito ao meio ambiente

---

<sup>102</sup> A “Carta Mundial do Direito à Cidade”, por exemplo, já examinada no primeiro capítulo, engloba também planejamento, mínimo existencial, gestão democrática, urbanificação, sustentabilidade ambiental.

<sup>103</sup> ROCHA, Júlio César de Sá. *Ob. cit.*, p. 36.

ecologicamente equilibrado, na existência de áreas verdes e equipamentos públicos, espaços de lazer e cultura, transportes públicos, dentre outros<sup>104</sup>.

Logo, percebe-se que a função ambiental da cidade está intimamente ligada ao conceito de função social da cidade naquilo que se refere não só a qualidade de vida, mas sobretudo a defesa do meio ambiente. Isso se dá pelo fato de que para que a cidade alcance sua função ambiental é necessário a existência de um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, assim como a proteção do ambiente cultural, natural e de trabalho.

Esse entendimento é reforçado pela Constituição de 1988 que prevê como princípio da ordem econômica, no intuito de assegurar a vida digna a todas as pessoas, a defesa do meio ambiente. Aliás, acrescenta tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170º, VII), complementado pelo capítulo específico para a tutela do bem ambiental. Inclusive, é em razão desse capítulo que a Constituição brasileira também é conhecida como Constituição verde.

O artigo 225º da Constituição enuncia que *“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.”* Continua o referido artigo, abordando algumas obrigações ao Poder Público na busca pela efetivação desses direitos, como por exemplo: § 1º, I, a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, provendo o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II, preservação do patrimônio genético do País; IV, exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; VI, promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII, proteção da fauna e flora; e outros.

Diante disso, percebe-se que este artigo traz obrigações e penalidades para todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que causar danos ao meio ambiente.

Todavia, a eficiência da função ambiental da cidade se diferencia da função social da cidade, embora ambas caminhem juntas na verdadeira aplicabilidade da sustentabilidade. Enquanto a função social da cidade está a encargo direto do Poder público e da capacidade do Estado em proporcionar garantias dignas para o cidadão, a função ambiental da cidade não apenas está ligada ao poder público, mas sobretudo ao próprio cidadão, em todas as esferas da sociedade, na medida em que também são responsáveis pela prática eficaz dessa função. Por outro lado, não se pode olvidar que cabe ao poder público proporcionar informação e acesso aos cidadãos para que atuem de forma coesa na defesa e preservação do ambiente urbano.

---

<sup>104</sup> ROCHA, Júlio César de Sá. *Ob. cit.*, p. 37.

## 5.6. Socioambientalismo

O socioambientalismo é caracterizado pelo reconhecimento da possibilidade de existir uma convivência harmônica entre os sistemas ecológicos e econômicos, bem como entre os seres humanos e os todos os outros seres da natureza. Portanto, o alcance da vivência digna precede a necessidade dessa harmonia.

Logo, analisa-se o socioambientalismo com um equilíbrio geral na sociedade. Portanto, a orientação socioambiental presente na Constituição integra uma leitura sistêmica e integrada de todos os dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas<sup>105</sup>.

Segundo Jorge Kleber Teixeira Silva:

*“No Brasil esse conceito vem sendo construído desde a década de 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista, identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, sendo consagrado a partir da promulgação da nova Constituição (CRFB) em 1988, além de artigos referentes ao meio ambiente e a preservação cultural nas legislações estaduais.”<sup>106</sup>*

Tamanho é a importância do socioambientalismo, ele se faz muito presente no ordenamento jurídico brasileiro. A começar pela Constituição que estabelece bases sólidas para que os direitos relacionados ao meio ambiente sejam permeados de novos valores, garantindo uma interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais.

Concernente às normas infraconstitucionais existem a Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), bem como o Decreto nº 4.339/2002 que institui a Lei de Política Nacional da Biodiversidade e a Lei nº 9.433/97 que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Atribuem ainda a ideia de socioambientalismo ao conceito de populações tradicionais e o seu papel na conservação da diversidade biológica, em que se incluem as populações indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e populações extrativistas, entre outras. Pode-se considerar ainda a presença do socioambientalismo em instrumentos como Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), criado pela Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Em continuidade, o decreto nº 4.297/2002, que regulamenta o art. 9º, II da PNMA, estabelece critérios para o ZEE (Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil), prevendo o que deve ser cumprido junto com os princípios da função socioambiental da propriedade, por exemplo, a prevenção, precaução, usuário-pagador, poluidor pagador.

---

<sup>105</sup> SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São paulo: petrópolis, 2012, p. 85-86.

<sup>106</sup> SILVA, Jorge Kleber Teixeira. Direitos socioambientais das populações tradicionais e gestão territorial. In: *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP*. Caxambu/MG, 2008.

Juliana Santilli considera que:

*“A função sociambiental da propriedade é muito mais do que um princípio específico do Direito Ambiental: é um princípio orientador de todo o sistema constitucional que irradia os seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos. A função sociambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas.”*<sup>107</sup>

Salienta-se que a função socioambiental da propriedade engloba a proteção ao patrimônio cultural, pois a função atribuída a propriedade não se limita apenas ao seu uso, mas sobretudo ao respeito e proteção a bens e valores coletivos tutelados na Constituição<sup>108</sup>.

Todavia, esse entendimento enfrentou um processo histórico árduo de lutas e afirmações de direitos das minorias, seja mulheres, negros, crianças, idosos, índios e o meio ambiente. A incorporação desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição de 1988 é um avanço para a democracia e o respeito as garantias fundamentais. Por isso, esses valores devem ser construídos no âmbito das cidades, que nada mais é do que um espaço democrático, plural, em que convivem diversos grupos sociais, econômicos, étnicos, religiosos, e todos devem viver harmoniosamente no mesmo espaço.

Para Ingo Wolfgang Sarlet:

*“A ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal. Nesse sentido, Michel Serres aponta a necessidade de se apostar, no contexto políticojurídico contemporâneo, na concepção de um contrato natural, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e ‘parasita’ em face do mundo natural e assuma em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente (...).”*<sup>109</sup>

Assim, o socioambientalismo é a integração entre todos, se tornando indispensável em um Estado democrático, fazendo com que a liberdade de ser o que é e do meio ambiente continuar a ser o que é, sem interferências, seja fundamental para uma vida digna.

---

<sup>107</sup> SANTILLI, Juliana. *Op. cit.*, p. 86.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>109</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 203.

## **6. Gestão democrática das cidades**

O direito à uma cidade sustentável está intimamente ligada às políticas de desenvolvimento urbano, como a proteção do acesso à moradia digna, saneamento, transporte e mobilidade urbana efetiva. Tudo isso compõe o direito difuso a cidades sustentáveis e socialmente justas e precisam ser geridas de maneira planejada, participativa e eficiente, principalmente pelo fato do Brasil ser uma República Democrática fundamentada na cidadania, com base no artigo 1º, II da Constituição.

Assim, através de audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a acessibilidade e publicidade são requisitos indispensáveis para legitimidade do processo de implementação das políticas públicas relacionadas ao direito a cidade.

Portanto, essas ferramentas democratizam a democracia por meio da participação e são fundamentais para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos em diversos setores da comunidade nos processos de tomadas de decisão coletiva.

Por outro lado, o fortalecimento dos espaços públicos e a capacitação dos cidadãos com acesso a informação e oportunidade em participação das decisões é essencial para o combate à corrupção, além da redução das desigualdades e inclusão social, permitindo a integração de todos os campos da sociedade, construindo um sentido de pertencimento aos interesses de todos.

Deste modo, o presente capítulo abordará a gestão democrática das cidades iniciando uma análise ao Estado Democrático de Direito, que é o principal escopo na promoção de todo o funcionamento da gestão da cidade, seguidos da democracia participativa e a política pública, vistos nos tópicos seguintes. Nessa toada que se faz importante a retomada do planejamento do desenvolvimento urbano e a gestão democrática das cidades.

### **6.1. Estado democrático de direito**

O Estado corresponde a uma comunidade de cidadãos politicamente organizados, com uma estrutura de poder e ação regulada através de órgãos, serviços e autoridades. Essa estrutura organizada designa-se a garantia da convivência, da ordem entre os cidadãos, proteção de direitos e garantias, ou seja, a segurança jurídica.

Na Constituição brasileira de 1988, em seu preâmbulo, destaca-se o Estado Democrático como assegurador ao exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Todos esses direitos são reafirmados no *caput* do art. 1º, quando positiva sobre a república federativa do Brasil.

Inicialmente, o Estado democrático de direito é considerado um princípio estruturante, fundamento da república, do qual derivam outros princípios como o da separação dos poderes, pluralismo, isonomia e da dignidade da pessoa humana<sup>110</sup>, mas nem sempre foi assim.

Em análise ao processo histórico, percebe-se que no fim do século XVII, com a revolução gloriosa na Inglaterra, que destronou Jaime II e entronizou Guilherme e Maria, submetendo a divisão de poderes entre o rei, as casas parlamentares e os juízes, demonstrou uma clara relativização da soberania em razão de necessidades democráticas.

Nesse contexto, um século depois a relativização da soberania eclodiu no continente europeu e na América do Norte, pela racionalização da divisão de separação de poderes, considerando o rol em declaração de direitos e a criação de uma constituição escrita. Essa Constituição, superior, formal e rígida, trouxe a garantia da liberdade individual, além da organização do Estado, como Estado Constitucional.

Portanto, o valor fundamental de um novo tipo de Estado para substituir o império submetendo todas as pessoas ao direito passou a ser chamado de Estado de Direito, sendo derivado da ideologia e do liberalismo, chamando-se Estado Liberal de Direito. Grande parte influenciadora desse novo paradigma, foram as revoluções. A revolução francesa e a revolução americana do Norte e as outras revoluções liberais seguintes, tinham como objetivo limitar o poder do Estado através do Direito. Logo, considera-se o grande marco desse período o artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que ressalta os direitos individuais e a divisão de poderes dentro de um Estado.

Nesse diapasão, surge um estado social, incentivado pela promoção dos direitos humanos e da justiça social, necessitando de uma maior intervenção do Estado como garantidor dos direitos sociais. Disso decorre o estado de solidariedade trazendo a noção do bem-Estar-social, consagrando o constitucionalismo social em que a própria Constituição determina os fins políticos e as atividades necessárias para o bem-estar social democrático da população.

É através desse cenário em constante evolução que se inicia formas de governo diferentes da monarquia e império. As revoluções foram contributos importantes na consideração do poder liderado pelo próprio povo, fortalecendo cada vez mais o Estado democrático de Direito, social, justo e liberal, como a melhor maneira de organização política administrativa. A democracia significa que o povo é o titular do poder, que o governo de uma sociedade deve respeitar a vontade do povo<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 148-149.

<sup>111</sup> ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 230.

*“Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.”*<sup>112</sup>

Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, *“a forma pela qual o povo participa do poder caracteriza dois tipos clássicos de democracia: a direta e a indireta ou representativa”*<sup>113</sup>. O Brasil vive a democracia semidireta, portanto, em regra, o povo elege os seus representantes para o exercício de funções governamentais. Salienta-se que existe previsões de determinados institutos de participação direta do povo, como materialização da soberania popular, expressas na Constituição de 1988, no artigo 14º, o referendo e o plebiscito, e no art. 5º, LXXIII, a ação popular.

A Constituição brasileira é uma constituição dirigente, social e democrática de forma a ser o Estado o maior responsável pela promoção do bem-estar social<sup>114</sup>. Todavia, não se pode esquecer do marco histórico dessa Constituição, que surgiu na transição de um regime autoritário para a democracia. Talvez mais que uma mudança de texto, teve-se a afirmação do constitucionalismo<sup>115</sup>.

Outro aspecto importante é o fato da Constituição de 1988 ser compromissória, de forma que todas as disposições contidas em seu texto constituem normas e, portanto, possuem grau de eficácia, mesmo que variados<sup>116</sup>. Assim, os direitos presentes devem ser efetivados em razão das garantias expressas dentro da própria Constituição.

Diante de uma Constituição perfeitamente pautada na garantia e na eficácia de suas normas é que todos os princípios consagrados, principalmente o da sustentabilidade e dignidade da pessoa humana, devem ser pormenorizadamente aplicados. Assim, analisando o Estado Democrático de Direito, enquanto princípio constitucional do Direito sustentável, Nelson Saule Júnior afirma que:

*“O desenvolvimento é legitimado desde que esteja voltado para promover o desenvolvimento sustentável que significa atender as necessidades das gerações presentes e futuras, proteger o meio ambiente sadio, promover o bem-estar visando a harmonia social combatendo as desigualdades sociais. A justiça como valor democrático visa garantir a realização dos direitos fundamentais do homem, tem como desafio permanente expressar o sentimento da sociedade contra as práticas arbitrárias, discriminatórias, que ocasionam a*

---

<sup>112</sup> BRANCO, et al. *Op. cit.*, p. 149.

<sup>113</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1993, p. 17.

<sup>114</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle judicial das omissões do poder público*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 115.

<sup>115</sup> AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2010, p. 1.

<sup>116</sup> AMARAL, Gustavo. *Op. cit.*, p. 7.



*marginalização, a miséria, e o desrespeito à dignidade da pessoa humana. A garantia da convivência entre uma sociedade pluralista e solidária será decorrente do equilíbrio manifestado na aplicação da justiça como valor fundante de um regime democrático (...) A política urbana e as normas de direito urbanístico, devem ter como finalidade atender os fundamentos e os princípios constitucionais, visando tornar efetivo o direito à cidade. A efetivação desse direito significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do artigo 1º da Constituição.”<sup>117</sup>*

Destarte, no processo histórico do Direito, o Estado democrático de Direito só assevera a sua efetividade quando não apenas os direitos políticos, mas sobretudo todos os direitos fundamentais, forem tratados e protegidos como direitos humanos difusos, integrais, recíprocos, solidários, ou seja, verdadeiros direitos de todos e deveres de todos, submetendo todos os indivíduos humanos aos valores da dignidade humana.

## **6.2. Direito de participação das cidades**

Os movimentos comunitários passaram a buscar reformas urbanas, gestão democrática, descentralização e fortalecimento do poder local a partir da década de 80. Trouxeram uma grande mudança de paradigma para a época, trazendo a cidade para um modelo de participação popular antes não visto.

O autor Nabil Gerogers Bonduki compreende que existem dois modelos de gestão das cidades no Brasil. O primeiro modelo central-desenvolvimentista e a postura ambiental participativa, ocorrendo no período do Estado novo, entre 1930 a 1945, consolidando-se no regime militar entre 1964 a 1985, com o fortalecimento do poder público sobre as cidades. Já o segundo modelo, retrata uma “*nova postura baseada, entre outras características, na descentralização, participação popular, parcerias com organizações não governamentais (ONGs), respeito ao meio ambiente e busca para garantir o direito à cidade*”<sup>118</sup>.

Nessa senda, a nova postura ambiental-participativa, influenciada pelos movimentos comunitários e universitários, traz uma gestão descentralizada com a criação de conselhos de gestão urbana, com destinação de recursos às áreas sociais para garantir o direito à habitação, à cidade e aos serviços sociais básicos. Assim, surge uma outra visão de gestão de cidade no Brasil, onde o poder público e organizações não governamentais fazem parcerias, compatibilizam-se entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, inicia-se a inserção da reciclagem

---

<sup>117</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997, p.44-46.

<sup>118</sup> BONDUKI, Nabil Georges. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas públicas. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.). *Habitat contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e urbanismo/ Lab-Habitar, 1997, p. 59.

e o reaproveitamento dos resíduos urbanos, e, por fim, a priorização do transporte público e segurança no trânsito<sup>119</sup>.

Como decorrência dessas mudanças de paradigmas, a Constituição de 1988 traz uma essência democrática inestimável, em razão das necessidades do povo, na decorrência da urgência imperativa de que os cidadãos possam exigir os seus direitos. Dessa forma, após a publicação da Constituição, a sociedade passou a se encontrar na época do *Status Civitas*, que consiste em compreender os interesses públicos como interesse dos cidadãos e não apenas do poder público<sup>120</sup>.

Os reflexos da participação popular na Constituição decorreram também em normas infraconstitucionais, como é o caso do “Estatuto da Cidade” que traz a participação popular de forma direta e universal, visto que prevê audiências públicas para discussão e aprovação dos temas e dispositivos a serem incluídos no “Plano Diretor” (artigo 40, § 4º, I), nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (Art. 2º, XIII), na gestão democrática da cidade (art. 43, II e 44).

Em face disso, o Estatuto da cidade valida a dimensão dos órgãos colegiados municipais, estaduais e federais, audiências públicas, conferências, além da inclusão da alternativa de participação direta da população na formação de políticas públicas, através da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano<sup>121</sup>.

Aqui, é importante mencionar o artigo 44º, que prevê ainda a participação da gestão orçamentária da população no município. Todos os debates realizados em audiências públicas como condição *sine qua non* para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Portanto, a relevância dos conselhos municipais das cidades é de tamanha magnitude como órgão de controle e participação social nas decisões de interesse da cidade.

### 6.3. Política pública de desenvolvimento urbano

As ações governamentais para a estruturação dos espaços públicos interferem diretamente na organização do crescimento das cidades, ao passo que se espera a existência de um melhor progresso, considerando ações relevantes do planejamento com políticas públicas de desenvolvimento urbano executadas pelo Município.

---

<sup>119</sup> BONDUKI, Nabil Georges. *Op. cit.*, p. 67-72.

<sup>120</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 43.

<sup>121</sup> Art. 43º. “Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: 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; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”

Ao contrário do ordenamento jurídico urbanístico de outros países, como Portugal e Espanha, não existem, no Brasil, regras reguladoras do planejamento urbano<sup>122</sup>. Apesar do Estatuto da cidade compilar algumas normas importantes, não possui em seu diploma legal uma abordagem particular em relação ao assunto mobilidade das normas urbanas, atributo primordial à sua adaptação às muitas mudanças na realidade social.

Dessa forma, os reflexos da ausência de normatização da dinâmica do planejamento urbano resultam na *ius variandi* da Administração e o poder criador do Legislativo municipal, na medida que atuam sem regras peculiares de limitação ao poder discricionário, criando e modificando as normas urbanísticas e ambientais por livre arbítrio. Todavia, o Plano diretor municipal dispõe em seu conteúdo, geralmente em suas disposições finais, o período de revisão e alteração desses instrumentos. No entanto, essas normas, fortuitas na legislação sem a inserção em um regime inerente para regular a matéria da dinâmica do planejamento, são, em geral, alheias da força coativa essencial para evitar a flexibilização *in pejus* da legislação materializadora de direitos.

Assim sendo, se torna imprescindível, na escala legislativa federal<sup>123</sup>, a introdução de disposições voltadas a estabelecer um regime mínimo de estabilidade da legislação urbanística e ambiental local consistente em substancializar os direitos fundamentais<sup>124</sup>.

Não se pode olvidar que as políticas públicas representam um valor imensurável na prática do Estado Democrático de Direito, onde o poder estatal prioriza a confirmação dos valores e interesses da sociedade justificadas no texto constitucional. Portanto, as políticas públicas são programas de ação governamental que visam a coordenação dos meios disponíveis ao Estado, como também as atividades privadas<sup>125</sup>, com o fim de realizar objetivos relevantes na sociedade.

Diante disso, se torna indispensável a criação de normas gerais referentes à dinâmica da legislação urbana local, em razão dos planos diretores e suas leis regulamentadoras, principalmente o destaque de princípios expressos que deveriam reger os procedimentos na matéria urbanística, tanto o princípio da proibição do arbítrio, da razoabilidade e proporcionalidade, da motivação, da transparência, da publicidade, da coerência, da eficácia, da não flexibilização *in pejus* da concretização de direitos fundamentais e da progressividade da proteção de direitos fundamentais<sup>126</sup> que deveriam constar clara e incontestavelmente no conteúdo introdutório normativo da legislação proposta.

---

<sup>122</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Op. cit.*, p. 199.

<sup>123</sup> A doutora Professora Marise Costa de Souza Duarte defende a proposta de inclusão normativa na legislação federal (Estatuto da Cidade), propondo em sua obra “Meio Ambiental e Moradia”, a necessidade de inclusão do regime mínimo de estabilidade da legislação urbana local (plano diretor e normas regulamentadoras), normas gerais relativas à dinâmica da legislação urbanística local e a inclusão de novo tipo de improbidade administrativa no art. 52º do Estatuto da cidade.

<sup>124</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Op. cit.*, p. 199.

<sup>125</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

<sup>126</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Op. cit.*, p. 200.

É verdade que o Estatuto da cidade dispõe de princípios importantes da Política Urbana do Município, como a função social da cidade, a função social da propriedade imobiliária urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade. Todavia, ocorre que o modo como tais princípios são aplicados extinguem a responsabilidade do operador da norma à real proteção aos direitos fundamentais sociais, seja, por exemplo, à um ambiente ecologicamente equilibrado ou uma moradia digna adequada.

Nesse pórtico, enquanto a legislação urbanística nacional não se compila com a proteção específica de direitos fundamentais sociais, há de se considerar a gestão como forma de aplicabilidade das políticas públicas mínimas de desenvolvimento urbano. Ao se falar em gestão, é preponderante considerar aspectos como planejamento, programas, projetos, regulação, prestação de serviços, orçamento, entre outros. Todos esses aspectos integram a seguridade urbana com um atributo do espaço público que é a cidade<sup>127</sup>.

Ocorre que para essa gestão atingir o seu sucesso faz-se necessário que o Poder público municipal promova o atendimento às funções sociais da cidade, fomentando, principalmente, a participação dos cidadãos na gestão e fiscalização do sistema. Assim defende José Afonso da Silva quando diz que “*considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos*”<sup>128</sup>.

Portanto, para a existência de um desenvolvimento urbano com políticas públicas necessárias, todos os instrumentos de execução são importantes, entre eles, como já mencionado o Plano diretor, como mediação principal do planejamento urbano, mas ele não subsiste de forma isolada<sup>129</sup>, se faz necessário as alterações legislativas e administrativas em prol do ordenamento da cidade.

## 7. Governança sustentável

Nesta abordagem, importar relatar que em relação as dificuldades de concretização do direito ao meio ambiente sadio existem algumas funções que só podem ser realizadas pelo Estado para atingir o fim de um desenvolvimento sustentável. Isso porque a governança pertence ao Estado e traduz na sua capacidade de implementar políticas públicas no anseio de objetivos coletivos. Portanto, está diretamente ligada na competência do Governo em tomar decisões e executá-las. Compreende o arranjo institucional, desempenhado através da autoridade, de modo a propiciar condições financeiras e administrativas para a efetivação de projetos públicos.

---

<sup>127</sup> SPANTIGATI, Frederico. *Manual de derecho urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1973, p. 71.

<sup>128</sup> SILVA. *Op. cit.*, p. 133.

<sup>129</sup> LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 185.

Assim, a primeira função que apenas está incumbida ao Estado é em relação à percepção ambiental para propagar informação. Esse estudo da percepção ambiental serve de base para a melhor compreensão das inter-relações entre o homem e o ambiente, suas expectativas, satisfações e insatisfações, julgamentos e condutas<sup>130</sup>. Logo, pode-se afirmar que a forma como as pessoas traduzem no pensamento a ideia do meio ambiente estabelece fator restritivo para a compreensão do discurso ambiental.

De acordo com Reigota e Azevedo, existem três representações sociais do meio ambiente que envolvem a percepção. A primeira, a naturalista que tem como característica privilegiar apenas os aspectos naturais. A segunda, a antropocêntrica ou utilitarista, que identifica a utilidade dos recursos naturais para a sobrevivência do ser humano e, por fim, a sistemática, que justifica o entendimento sobre o meio ambiente nas relações recíprocas entre natureza e sociedade.<sup>131132</sup>

Diante disso, considera-se que caberá ao Estado disponibilizar informação sobre qual percepção a sua sociedade seguirá e isso será crucial para práticas cotidianas diárias, por isso, o Estado garante juridicamente aqueles que são os passos essenciais de um procedimento de procura da verdade<sup>133</sup>, ou seja os que buscarão informações científicas fundamentadas e atualizadas.

Portanto, como política pública de um governo, é essencial a informação propagada, através de investimento em criação de meios para atingir os grupos sociais menos informados e mais vulneráveis. Sobre esse assunto, dispõe claramente a autora Maria da Glória Garcia.

*“(...) a resolução dos complexos problemas ambientais e inerente justiça, bem como a equidade e a inclusividade social, estão dependentes desse fato. Implícito nesta ação está um contrato social através do qual os cidadãos, no uso dos seus direitos de liberdade, cedem ao Estado parte da sua autonomia (self governance) e recebem em troca o que lhes permite exercer mais conscientemente a sua autonomia (self governance). (...) Os laços estreitos entre o <<o quê>> e o <<como>> das intervenções realizáveis, na área das políticas públicas ambientais, são influenciados e recebem influência da cultura e dos valores localmente situados. Mas recebem também influência de intervenientes externos, nomeadamente da comunidade internacional, sendo incorporados na ação através da definição dos objetivos, da emancipação de recursos, de empenhamentos.”<sup>134</sup>*

Em continuidade, embora haja um constitucionalismo sustentável e inúmeras mudanças de práticas governamentais no âmbito ambiental, não se pode determinar o Estado como o único responsável pelo controle ecológico e sustentável. Todavia, isso não anula a responsabilidade

---

<sup>130</sup> ZAMPIERON, S. L. M; FAGIONATO, S; RUFFINO, P. H. P. Ambiente, Representação social e percepção. In: SCHIEL, D. et al. (org/eds) *O estudo de bacias hidrográficas: uma estratégia para educação ambiental*. 2ª ed. São Carlos, São Paulo: Ed. Rima, 2003, p. 193.

<sup>131</sup> REIGOTA, M. *Meio ambiente e representação social*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 41.

<sup>132</sup> AZEVEDO, G. C. Uso de Jornais e revistas na perspectiva de representação social de meio ambiente. In: REIGOTA, M (org). *Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.88.

<sup>133</sup> GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Op. cit.*, p. 437.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 438-439.

estadual em garantir que o desenvolvimento sustentável ambiental esteja introduzido nas ações estaduais e que haja eficiência de tais ações. Não se pode esquecer que o Estado possui um espaço privilegiado de ação administrativa, política, econômica e social, e legitima-se, também, por intermédio dos contributos específicos para a construção do alcance das suas finalidades.

No tocante à eficiência das ações aplicadas no âmbito das políticas públicas, o Estado está diretamente obrigado em ser eficiente, tanto na sua atuação, quanto na eficiência de suas ações, principalmente no que tange a proteção de direitos fundamentais, nesse caso, o direito à informação ambiental<sup>135</sup>.

Além da informação, outra ação estatal indispensável na sustentabilidade é o diálogo com a economia, sendo extremamente necessário a existência de instrumentos econômicos de política ambiental que possam resultar em mudanças significativas no comportamento dos agentes econômicos<sup>136</sup>.

Por fim, o Estado também detém o poder da criação de normas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Embora a Constituição brasileira permita a participação popular em discussões relevantes e a iniciativa popular para propor leis, fica na incumbência estatal a decisão final para o melhor interesse público. É aqui onde existe a controvérsia.

Inicialmente, parte-se do pressuposto que qualquer Governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal, deve gerir-se pautado no melhor interesse público resguardando os princípios fundamentais, criando na esfera legislativa direitos que possam manter essas garantias em benefício de todos. Assim, espera-se que um Estado assegure a valoração dos direitos individuais, sociais, econômicos e que defenda a qualidade ambiental e salvaguarde um desenvolvimento efetivo através de suas normas e ações.

Ocorre que, na prática, o Estado se contradiz na inversão que se faz entre Governo (no sentido de gestão, governabilidade, administração e organização) e Política (no sentido de interesse individual ou de grupos econômicos, mercado político, permanência no poder pelo simples poder). Essa linha tênue ocasionou ao longo da história o declínio da “balança” para o lado da segunda opção, onde o *modus operandi* dos interesses individuais políticos deixou de ser exceção e passou a ser regra no país. Isso deveu-se ao não acatamento das leis e ao desinteresse popular pelo processo normativo, ganhando margem para a corrupção em massa. Mas, esse tema será melhor abordado no próximo capítulo sobre a governabilidade.

Por outro lado, é importante salientar que a legitimação da governança no direito modela-se na transparência, consolidando-se materialmente numa avaliação constante monitorizada, capaz

---

<sup>135</sup> O direito fundamental à informação é uma exigência do Estado de prevenção, essencial para a eficiência. Esse direito, enquanto direito de informar, de se informar e de ser informado, é tutelado pela Constituição Federal de 1988

<sup>136</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 211.

de gerar confiança<sup>137</sup>. O princípio da transparência tratado por Alexandra Aragão no contexto do estudo da “governância”<sup>138</sup> na Constituição europeia, defende a transparência documental no acesso a todos os documentos relevantes e a transparência procedimental que é o direito de acesso<sup>139</sup>. Assim, se torna cada vez mais indispensável a separação dos poderes e a compreensão da juridicidade administrativa, na medida em que a população precisa da transparência dos atos praticados na governança e de meios para responsabilizar os culpados por eventuais danos causados<sup>140</sup>.

Em suma, a justiça é enriquecida com eficiência. A governança sustentável está diretamente ligada não apenas a questões normativas e legislativas, mas principalmente à lógica econômica e social, incorporando medidas de modificação na atuação de agentes econômicos e resolvendo falhas na divulgação de informação de sustentabilidade ambiental, além de outros procedimentos adequados à vida coletiva, tornando a governança uma particular forma de interação do Estado com a comunidade.

### **7.1. Governabilidade com responsabilidade**

Posto os aspectos essenciais para a questão da governança, pode-se afirmar que sem governabilidade é impossível existir a governança, em razão de que a capacidade de governabilidade é o resultado da empatia entre a legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Portanto, é necessário a existência de uma estabilidade política, social e financeira, onde o Poder executivo possa exercer suas funções sem atribuições.

A governabilidade abrange também a forma de governo e as relações entre os poderes, o sistema partidário e a paridade entre as forças políticas de oposição e situação e, principalmente, a capacidade política de decisão, que interfere diretamente na realização de políticas públicas. Desse modo, a governabilidade está relacionada à eficiência de um governo em implementar suas políticas através das articulações para formar a maioria na base aliada e ter a aprovação de leis.

Sabendo disso, alguns fenômenos atuais surgem na escala de direitos fundamentais essenciais, dentre eles os fenômenos ambientais socialmente sentidos, em resultado da atenção

---

<sup>137</sup> GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Op. cit.*, p. 495.

<sup>138</sup> A autora utiliza o termo “governância” considerando que ele “*pretende ser uma nova resposta para novas preocupações. Uma solução diferente para problemas especiais*”. ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. A governança na constituição europeia: uma oportunidade perdida? *Boletim da faculdade de direito*. Studia jurídica 84. Universidade de coimbra-Portugal, 2008, p. 107.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>140</sup> A Constituição Federal de 1988 atribuiu a uma instituição específica, o Ministério Público, a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127º). Assim, constituem funções institucionais deste órgão ministerial, com base no artigo 129º da Magna Carta, além de outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

ecológica que o mundo vivencia nas últimas décadas. Essa necessidade de atuação ambiental, cria uma expectativa de ação por parte do governo, que conflitam, na maior parte das vezes, com as questões institucionais no tradicional Estado Social de Direito, esperando do Estado uma garantia de direitos individuais defendendo a qualidade ambiental.

Contudo, se torna oportuno destacar o retorno do debate sobre os direitos fundamentais na sociedade contemporânea, considerando a ineficiência de sua efetividade referente às análises teóricas sobre as consequências da globalização econômica, o crescente processo de exclusão social e, talvez o mais preocupante, a crise do Estado democrático e social de Direito<sup>141</sup>. Diante dessa fragilização, faz-se necessário a urgência de mudanças consideráveis na defesa dos direitos fundamentais no ambiente interno e externo.

Não restam dúvidas que o dever geral de realização e efetivação dos direitos fundamentais fica a cargo do Estado, imposição que é colocada em todas as suas esferas de poder em exercício de suas funções. Por conseguinte, o Legislativo efetiva os direitos fundamentais na elaboração e aprovação de leis, o Executivo efetiva os direitos fundamentais quando exerce sua função normativa, além da sua função executiva e, por fim, o Judiciário efetiva os direitos fundamentais interpretando a aplicação das normas. Com esse entendimento, Canotilho dispõe que os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos quando “*constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera individual*”<sup>142</sup>.

Ocorre que na atual conjuntura de governo, os interesses individuais estão se sobressaindo em relação aos interesses coletivos/fundamentais. Está ganhando cada vez mais espaço uma governabilidade de pressão de grupos (*lobbies*) e da barganha política (*logrolling*)<sup>143</sup>, criando uma teia de proteção rígida onde a fiscalização de procedimentos do governo se apresenta especialmente difícil. A partir dessa organização, a corrupção tende a desenvolver-se nos bastidores.

De fato, o combate à corrupção é um bem público ou pelo menos deve ser um interesse de todos. Todavia, a armadilha da corrupção consiste na sanção que quem não corrompe ou se recusa a ser corrompido sofre pelo fato de a regra no mercado ser a corrupção<sup>144</sup>. Isso gera o aumento da incerteza de uma atuação pública relevante, além da inexistência de leis sociais.

Por outro lado, os ganhos da corrupção para uma determinada classe política e da sua proliferação à custa do povo e daqueles que cumprem a lei apenas evidencia as complicações na tomada de decisões políticas de combate à corrupção enquanto bem público. Dessa forma, no

---

<sup>141</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>142</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Op. cit.*, p. 541.

<sup>143</sup> GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *Op. cit.*, p. 208.

<sup>144</sup> DONAL LIEN. “Rente-seeking and allocative efficiency: the case of bribery”. In: *pacific economic review*, vol 7, nº1, 2002, pp. 123-132.



âmbito político confirma-se o comportamento de financiamento dos partidos políticos (e outros) e do próprio governo por uma coordenação inadequada da ação dos grupos econômicos (*lobbying*), onde ocorre uma forte violação aos princípios constitucionais e administrativos, seja o da legalidade, moralidade<sup>145</sup>, finalidade e eficiência.

Nesse ponto, é importante mencionar o perigo que um Governo pode causar ao meio ambiente e a sustentabilidade, pois a permanência no poder através de financiamento de determinada classe econômica acaba por gerar contraprestações. O governo, como detentor da máquina pública, dispõe, muitas vezes, de bens ambientais (recursos naturais) para satisfação empresarial em troca de apoio político<sup>146</sup>. Com isso, causa uma mácula, muitas vezes irreversível.

Portanto, não é possível falar em desenvolvimento sustentável e proteção da dignidade da pessoa humana sem destacar a importância da governabilidade e governança com total responsabilidade pública.

Aqui, destaca-se, mais uma vez, a dimensão do princípio da transparência como forma da população ter acesso a administração, além da gestão democrática da cidade com uma exigência irremediável da atividade estatal de planejamento e gestão urbana que, como aqui já esboçado, impõe a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade<sup>147</sup>, incluindo ainda o direito de opinar e o dever institucional do diálogo e do dever de consulta<sup>148</sup>.

Com base nessa concepção, destaca-se o princípio democrático que, como instrumental, auxilia a representação política, atingindo a realização plena da democracia<sup>149</sup>. Assim, os detentores do poder, no gozo de sua cidadania, têm a opção de escolher não apenas “*quem os governará, mas como querem ser governados*”<sup>150</sup>. O papel popular não é apenas o de escolher os seus governantes, mas também da participação nas tomadas de decisão, tudo isso garantido constitucionalmente<sup>151</sup>.

---

<sup>145</sup> A moralidade administrativa é diferente da moralidade comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa impõe um respeito a padrões éticos, de boa-fé, lealdade, decoro, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Desse modo, a forma de gerência da coisa pública, ainda que não imposta diretamente por lei, exige um comportamento socialmente esperado de um bom administrador público, passando a ser incorporado por conjuntos de condutas que o direito torna exigível.

<sup>146</sup> A partir da democratização brasileira com a entrada em vigor da Constituição de 1988, percebe-se uma tendência dos governos, seja federal, estadual ou municipal, para aprovar leis destinadas a redução de território florestal protegido, realizar mudanças nos códigos florestais, permitir de exploração em áreas de reserva ambiental, diminuir a área de proteção permanente, entre outros.

<sup>147</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. *Op. cit.*, p. 180.

<sup>148</sup> Esses princípios são colocados por Aragão no contexto de sua análise sobre o princípio da democracia participativa no âmbito do seu estudo sobre a governança na União Europeia. As quatro dimensões defendidas são: liberdade de expressão qualificada (direito de opinar), dever institucional de diálogo (diálogo aberto, diálogo transparente e diálogo regular), dever de consulta e poder de iniciativa pública. ARAGÃO. *Op. cit.*, p. 138 e ss.

<sup>149</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.*, p. 274.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> O princípio da participação pública, aspecto do princípio democrático, está expresso na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único: “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta constituição.*”

Nesse pórtico, impera a obrigação de que os representantes estatais considerem, expressa e formalmente, as manifestações e preposições populares, justificando os motivos que elas devem ou não ser acolhidas, sempre de maneira clara e transparente. Para Diogo de Figueiredo Moreira “*essa ampliação juspolítica do conteúdo da cidadania faz do princípio da participação (...) um instrumento indispensável para valorizar o princípio substantivo da legitimidade e dar-lhe efetividade no Direito contemporâneo.*”<sup>152</sup>

Sem sombra de dúvida, a participação popular na gestão pública é vital no que corresponde ao *status positivus* que impõe o Estado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material<sup>153</sup>, em virtude de a população ser autora nas exigências para que o poder público apresente comportamento positivo que acarrete uma melhoria nas suas condições de vida. Essa exigência acontece com a aproximação dos cidadãos da gestão pública das cidades, através da participação de consultas públicas para criação de novas legislações, conferências em que se debatam políticas públicas, acompanhamento do Plano diretor municipal e até mesmo aprimorar os movimentos sociais com a criação ou participação de conselhos setoriais.

Assim, se faz necessário estimular a população para participar mais da política e desmistificar a ideia de Estado como um organismo dissociado do cidadão comum. A Constituição brasileira de 1988 deixa extremamente claro que o Estado é do povo, que o governo é movido pelo interesse coletivo e que o exercício da cidadania ultrapassa muito além do período das eleições. Outro ponto importante é a propagação de informação que envolve diretamente a transparência. Um poder público transparente não dá margem aos desvios públicos, pois a gestão financeira e suas ações públicas estarão disponíveis para todos os indivíduos terem acesso – trata-se de um governo responsável.

A responsabilidade tratada aqui não é a responsabilidade civil do Estado depois de ocasionar o dano, pelo contrário, é a responsabilidade pública para prevenir que ocorra o dano (desrespeito a garantias fundamentais, falta de qualidade de vida, falta de políticas voltadas para o meio ambiente) em esfera coletiva - trata-se da responsabilidade de um governo eficiente. Os administradores públicos precisam colocar em prática o verdadeiro objetivo para o qual foram eleitos, que é atender as necessidades da população por meio da elaboração e execução de políticas públicas objetivando uma administração eficaz.

Percebe-se que a equação é simples sob a ótica de uma cidade sustentável valorizando a dignidade da pessoa humana. O Estado Democrático e Social de Direito, por si só, já carrega autoridade ímpar no que tange ao sistema. A Constituição federal 1988 traz suporte a esse Estado com garantias fundamentais e proteções sociais. As legislações infraconstitucionais seguem o rito

---

<sup>152</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. cit.*, p. 232.

<sup>153</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 186.

constitucional com mais garantias e regulamentações, como é o caso do Estatuto da Cidade, com todo esse aparato legal, não deveria ser tão difícil a execução eficiente dessas normas, além da criação de outras mais inovadoras, que ficam a cargo da governabilidade do Estado e, por sua vez, a Governança.

Em continuidade, se torna claro que é bem mais laborioso e dispendioso a existência de um Governo irresponsável do que responsável, pois não existe amparo legal para a irresponsabilidade. Sob um entendimento meramente pessoal, a irresponsabilidade de um governo apenas gera a reparação, compensação e punição.

Sob esse raciocínio, surge a reparação diante da necessidade dos próximos governos se sobrecarregarem para “reparar” as máculas deixadas pelo governo anterior, o que é gravíssimo quando a sociedade paga o preço suportando problemas sociais. A compensação, quando o governo tenta compensar suas falhas criando outras *ratio* para substituírem a anterior, o que se denomina na expressão popular “enxugando gelo”, encontrando soluções rápidas, mas não permanentes e, por último, a punição na esfera jurídica, quando se é descoberto uma série de crimes contra o orçamento público, finanças públicas, improbidade administrativa e outros.

Indubitavelmente, é de tamanha gravidade quando a governabilidade não é pautada na eficiência e na concretização, já que se torna indispensável uma gestão de qualidade para a verdadeira efetividade de uma cidade sustentável, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, se faz cada vez mais necessário a participação popular nas tomadas de decisões da gestão pública, como inibidor de ações tendenciosas da administração pública que não buscam políticas públicas consistentes e vantajosas para toda a população ou a maior parte dela.

## II. CONCLUSÃO

A partir da reunião dos elementos e conceitos apresentados, identifica-se a cidade como um direito transindividual e difuso, pertencendo a todos os habitantes e usuários da cidade que merecem muito além do que um ambiente sadio, mas sobretudo uma cidade sustentável.

Nessa ótica, o simples desenvolvimento econômico do país não é suficiente para um ambiente urbano digno. Impera, a real necessidade do desenvolvimento humano sustentável, como medida interdependente dos fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, pois redireciona a redução da pobreza e do uso consciente dos recursos naturais de forma a preservar o direito das gerações futuras de maneira eficiente.

Diante dessa percepção, constata-se rotineiramente que o espaço urbano brasileiro apresenta axiomática relação com a estrutura econômica do país e sua formação social, demonstrando a carência de planejamento urbano eficiente, afetando o equilíbrio do bem ambiental.

No entanto, não se pode olvidar que as cidades brasileiras nasceram e se desenvolveram sem nenhum tipo de planejamento ao longo de anos, cresceram de forma desordenada, por interesses individuais e necessidades de grupos populacionais, da oferta de recursos naturais, e tantos outros motivos, gerando um quadro gravíssimo de exclusão socioespacial.

Determinada exclusão é marcada por ocupação urbana em área de preservação permanente, áreas de risco e áreas públicas e essa falha urbana é indicada pela pobreza e desigualdade social, com implicações negativas de cunho socioambiental, jurídico e político, não podendo afastar o Poder Público da sua omissão e responsabilidade nesse fato, se tornando necessário que o investimento público e privado esteja alinhado ao planejamento urbano, de forma a promover justiça social nas cidades.

Sem sombra de dúvida, o fator hegemônico para uma cidade sustentável em respeito à dignidade da pessoa humana inicia-se com a redução da degradação ambiental, além da diminuição da pobreza, proporcionando emprego aos cidadãos, seguindo com o aperfeiçoamento de serviços mínimos essenciais de água tratada, saneamento básico, coleta seletiva, hospitais públicos e educação pública de qualidade, entre outras ações que dignifiquem a vida humana.

Importa ressaltar que o alcance de uma cidade sustentável com respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana não depende apenas, como mencionado anteriormente, de um país com um forte poder econômico. O que importa para a realização dessa cidade é um investimento em estruturas, no sentido de unir o desenvolvimento econômico que o país vivencia com políticas públicas sociais e ambientais. Isto porque o desenvolvimento econômico, social e ambiental deve agir mutuamente, sob pena da existência de uma cidade com zonas urbanas ambientalmente afetadas ou até mesmo a exclusão socioespacial preponderante.

Diante disso, o Estado, como operador de normas de regulação da conduta humana, não pode omitir-se da demanda socioambiental e espacial, necessitando apresentar um conjunto de ações de efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Afinal, o Estado brasileiro assumiu um compromisso a partir da Constituição federal de 1988 em garantir o cumprimento de suas normas, objetivando construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade a qualquer outra forma de discriminação.

Nesse aspecto, os poderes públicos têm a responsabilidade de agir na garantia do desenvolvimento sustentável das cidades, protegendo as condições mínimas de dignidade humana. Se torna imprescindível o ajuste das situações atuais dos municípios brasileiros para o correto uso e ocupação do solo, através do Plano Diretor e da implementação de políticas públicas, que tendam a efetuar as funções sociais e ambientais da cidade.

Salienta-se que a responsabilidade, nesse sentido, esboça-se diretamente ao município, em razão do mesmo ser o responsável imediato da regulação do crescimento da cidade, além de planejar medidas para preservação dos seus recursos naturais, manutenção de espaço público, propiciar lazer, educação básica e estruturação urbana para sua população. Assim, o ordenamento jurídico dispõe de instrumentos legais para a ocorrência do planejamento adequado, além de legislação complementar. Frisa-se o Plano diretor previsto no texto constitucional como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano da cidade.

Por isso, a importância da participação da sociedade na efetivação dos princípios constitucionais é indubitavelmente necessária. O direito à cidade sustentável é vivenciado todos os dias pela falta dela, seja na dificuldade do deslocamento ao trabalho, na falta de ambientes públicos para o lazer com a família, no ar que se respira, no descarte irregular do lixo produzido, ao péssimo acesso a serviços públicos, no caminhar pelas ruas sem estrutura, deficiências presentes, reconhecidas, mas que não podem sucumbir o direito de que sejam corrigidas.

Isto posto, a responsabilidade dos governantes deve ser fiscalizada, não apenas pelo Ministério Público ou outros órgãos com função de guardião da sociedade, mas principalmente pelo próprio cidadão, que possui seu direito de voto na escolha de seu representante. Tal exercício de escolha deve ser estendido durante todo o período do mandato do eleito, pelo simples fato de que também é direito de todos escolher como quer ser governado.

Nesse ínterim, infelizmente a falta de fiscalização e de participação popular na tomada de decisões dão espaço para a mácula da corrupção, que atua como impeditivo na eficiência da administração pública das cidades, desrespeitando princípios basilares da ação pública como

garantidor de direitos e garantias fundamentais. Com tal característica, a população, embora não incentivada, não deve medir esforços para ir atrás de informações dos atos do gestor público e, principalmente, cobrar-lhe eficiência e finalidade, pois, uma cidade sustentável respeitando a dignidade da pessoa humana não é uma realização impossível, desde que os esforços e a administração do dinheiro público sejam destinados a esse fim, sem desvios.

### III. BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2010.

ANTUNES, Paulo Bessa de. *Direito Ambiental*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *A governança na constituição europeia: uma oportunidade perdida? Boletim da faculdade de direito*. Studia jurídica 84. Universidade de coimbra-Portugal, 2008.

ARISÓTELES. *A política*. Introdução de Ivan Lins. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

ATENAS. Carta de Atenas: de nov. de 1933. *Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM*. Atenas, 1933.

AZEVEDO, G. C. Uso de Jornais e revistas na perspectiva de representação social de meio ambiente. In: REIGOTA, M (org). *Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BAHIA, Carolina Medeiros. *Princípio da proporcionalidade nas manifestações culturais e na proteção da fauna*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. Trad. Silvia Mazza. 5ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BERNARDI, Jorge Luiz. *Funções Sociais da Cidade. Conceitos e Instrumentos. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana)*. Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Apresentação Celso Lafer. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas públicas. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.). *Habitat contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e urbanismo/ Lab-Habitar, 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 22.164/SP*. Relator: ministro Celso de Mello.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle judicial das omissões do poder público*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2 ed. São Paulo. Editora Max Limonard, 2001.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. *Droit international public*. 8ª Ed, Paris: LGDJ, 2010.

DONAL LIEN. "Rente-seeking and allocative efficiency: the case of bribery". In: *pacific economic review*, vol 7, nº1, 2002.



DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio Ambiente e Moradia*. Editora Juruá. Curitiba, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1993.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. *O lugar do direito na proteção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2015.

GRAU, Eros Roberto. As regiões metropolitanas na nova Constituição. In: *Revista brasileira de estudos políticos*. Belo Horizonte, 1985.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro. Freitas bastos editora, 2006.

HABERLE. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo; In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Dimensões da dignidade ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2005.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1991.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos no Brasil, Desafios à Democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documento, 1967.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Marie Hutyra de Paula. A implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e o princípio da eficiência. In: POIVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (coords.). I. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

LUFT, Rosângela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2005.

MINICHIELO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. A proteção do meio ambiente no âmbito municipal: reflexões sobre a tributação ambiental e desenvolvimento sustentável. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Fortaleza. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito público*. São Paulo: Renovar, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. *A Dignidade da Pessoa Humana*. Vol II. Lisboa: Almedina, 2016.

NUNES, Rizzato. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OZER, Mariza Giacomini. *O princípio da função socioambiental da propriedade e sua aplicabilidade no Plano Diretor urbano como instrumento de gestão urbano-ambiental*. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 16 Fev. 2017. Disponível em: [investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-ambiental/335454-o-principio-da-funcao-socioambiental-da-propriedade-e-sua-aplicabilidade-no-plano-diretor-urbano-como-instrumento-de-gestao-urbano-ambiental](http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-ambiental/335454-o-principio-da-funcao-socioambiental-da-propriedade-e-sua-aplicabilidade-no-plano-diretor-urbano-como-instrumento-de-gestao-urbano-ambiental). Acesso em: 26 de Setembro de 2017.

*Pacote da economia circular: Perguntas e respostas.* Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6204\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_pt.htm)>. Acesso em: 13 de maio 2017.

PERRISIM, Patrícia. *Padronização/Estandardização.* Publicado 29 de junho de 2011. Disponível em: <<<https://glossariodamidia.wordpress.com/2011/06/29/padronizacaoestandardizacao/>>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.* Disponível em: <<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

RADAR RIO+20. *O que é economia verde.* Disponível em: <<http://www.radarrio20.org.br/index.php?r=conteudo/view&id=12&idmenu=20>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

REIGOTA, M. *Meio ambiente e representação social.* São Paulo: Cortez, 2001.

*Revista Época.* Um carro feito de planta? Disponível em: <<<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT66740-16368,00.html>>>. Acesso em: 22 de junho de 2017.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público, curso elementar.* São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ROCHA, Júlio César de Sá. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado.* São Paulo: Juarez de Oliveira Editora, 1999.

ROLNIK, Raquel. Brasil e o Habitat. In: *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*/Angela Gordilho Souza (org.). Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e urbanismo/Lab-Habitar. 1997.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos.* São paulo: petrópolis, 2012.

SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana.* São Paulo: EDUSP, 2010.

\_\_\_\_\_. *Por uma economia política da cidade. O caso de São Paulo*. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Pedro Kinanga dos. *Direito Administrativo do Ambiente*. Lobito: Escola Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. “As dimensões da dignidade humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

\_\_\_\_\_. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: *A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos*. Brasília: Ed. Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. “A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia”. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212 (abril/junho, 1998).

SPANTIGATI, Frederico. *Manual de derecho urbanístico*. Madrid: Montecorvo, 1973.

*World and European Sustainable Cities*. Disponível em: <<[https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/sustainable-cities-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/sustainable-cities-report_en.pdf)>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

ZAMPIERON, S. L. M; FAGIONATO, S; RUFFINO, P. H. P. Ambiente, Representação social e percepção. In: SCHIEL, D. et al. (org/eds) *O estudo de bacias hidrográficas: uma estratégia para educação ambiental*. 2ª ed. São Carlos, São Paulo: Ed. Rima, 2003.