

## **DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL\***

## **RIGHT TO THE SUSTAINABLE CITY**

**Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire**

### **RESUMO**

O presente artigo pretende tratar do Direito às Cidades Sustentáveis, germinado a partir do capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988, um dos capítulos com maior participação da sociedade civil. O ponto principal do trabalho é investigar a cidade e o direito à cidade como locus que precede a concretização de vários direitos fundamentais, tais como a moradia, o lazer, o trabalho, o direito de ir e vir (acessibilidade), a igualdade, o meio ambiente, entre outros. O trabalho visa descortinar os instrumentos de direito urbano que viabilizam a sustentabilidade das cidades brasileiras, conforme os paradigmas de planejamento urbano contemporâneos, que incluem a gestão participativa como ponto focal, e as inovações inseridas pelas novas tecnologias da informação, onde se discute o conceito da cibercidade.

**PALAVRAS-CHAVES:** CIDADE, SUSTENTÁVEL, PARTICIPAÇÃO, DIREITOS FUNDAMENTAIS, CIBERCIDADE

### **ABSTRACT**

The present article intends to deal with the Right to the Sustainable Cities, germinated from the chapter of Urban Politics of the Constitution of 1988, one of the chapters with greater involvement of civil society. The main point of work is to investigate the city and the right to the city as a locus preceding the implementation of various fundamental rights, such as housing, leisure, work, the right to come and go (accessibility), equality, the environment, among others. The work aims to identify the instruments of law that enable the urban sustainability of Brazilian cities, according to the paradigms of contemporary urban planning, which include participatory management as a focal point, and innovations included by new information technologies, where he discusses the concept of cybercidade.

**KEYWORDS:** CITY, SUSTAINABLE, PARTICIPATION, FUNDAMENTAL RIGHTS, CYBERCIDADE

---

\* Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

## Introdução

A Constituição de 1988 é um marco na política de sustentabilidade ao incluir um capítulo inteiro, no Título da Ordem Econômica, sobre a Política Urbana. Este capítulo foi resultante de um amplo processo de participação, uma Emenda popular com mais de 130 mil assinaturas. Além de forjar uma política urbana sustentável, tem como fundamento a função sócio-ambiental da propriedade urbana e credita ao Poder Público o exercício do urbanismo como função pública. A partir da análise dos principais problemas urbanos da atualidade, como a falta de moradia, lazer, acessibilidade, trabalho, e do conceito de sustentabilidade serão abordados os instrumentos que viabilizam um direito a cidade e uma gestão democrática da cidade. De acordo com a Constituição e com o Estatuto da Cidade, o urbanismo deve ser exercido em favor de todos os habitantes, segundo o princípio da justa distribuição dos benefícios da urbanização, tornando-se uma questão intrínseca ao planejamento da cidade e à sua sustentabilidade.

O direito à cidade é um dos pressupostos para a efetivação dos direitos à moradia, ao trabalho, ao lazer, viabilizados por um sistema de acessibilidade urbana (circulação), conforme as recomendações da Carta de Atenas (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 1931). Sem a cidade estruturada para todos não há como falar na promessa da modernidade, do Estado Social e da efetivação dos direitos fundamentais no meio urbano. Na periferia das cidades brasileiras, observam-se as precárias condições de salubridade, de moradia, de lazer, de transportes, ou ainda de segregação espacial, contribuindo para a estigmatização de sua população ferindo o princípio da dignidade humana, pilar da Constituição Federal. Tal cenário das cidades brasileiras, fere os princípios sócio-ambientais contidos na Constituição Federal.

A sociedade contemporânea escolheu viver em cidades, sendo a cidade o *locus* de maior pressão nos recursos naturais e palco do espetáculo da exclusão. A maioria das cidades brasileiras tem ordenamentos urbanos caóticos. Cidades-condomínios-fechados se forjam em detrimento da vida comunitária, e avançam sobre espaços verdes, mananciais, áreas necessárias à chamada sustentabilidade urbano-ambiental.

A gestão de cidades, no mundo contemporâneo, é um desafio dada à sua complexidade e interdisciplinaridade. A gestão local descentralizada estabelecida pela Constituição Federal e os desafios da sustentabilidade albergados pelo moderno constitucionalismo são necessariamente abordados de forma interdisciplinar, visto que o tema chama à análise de conceitos de várias ciências. A gestão urbana-ambiental traduzida em políticas públicas que se mostrem eficazes na consolidação da cidade sustentável é um desafio da contemporaneidade, principalmente no Brasil que assistiu a um processo de urbanização relâmpago, onde 80% da população nacional, segundo IBGE, habita cidades sem planejamento, sem condições mínimas de dignidade humana e que contribuem substancialmente para o esgotamento dos recursos naturais e agravamento dos problemas globais. O problema ambiental global tem início no local. A

descentralização político-administrativa e reconhecimento do município brasileiro como parte integrante da federação e espaço privilegiado da gestão pública significa um avanço político participativo, porém a ausência de correspondente capacidade de gestão frente à complexidade das questões urbanas-ambientais são constatações trágicas que alarmam os municípios brasileiros.

## 1. Sustentabilidade Urbana

A compreensão do conceito de sustentabilidade de forma ampla e imbricada à qualidade de vida, à participação, cultura e economia, é pressuposto para a conceituação de cidade sustentável no direito brasileiro. Nesse sentido, desenvolvimento sustentável deve responder a cinco abrangentes exigências: integração da conservação e desenvolvimento; satisfação das necessidades humanas básicas; garantia de liberdade social; provisão da diversidade cultural e manutenção da integridade ecológica.

Segundo MATTOS (1999, p.14):

(...) existem várias definições para desenvolvimento sustentável, estabelecidas com propósitos diferentes, motivo pelo qual os conceitos e aplicação têm também alcances distintos e, por conseguinte os indicadores necessários para seu seguimento variam de acordo com os interesses do grupo social que se apropria do discurso. De qualquer modo, porém, estão sendo construídos consensos em torno da idéia de que democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental e diversidade cultural são os alicerces e indicadores da sustentabilidade para as gerações futuras.

A Agenda 21 Brasileira consolidou um capítulo para Cidades Sustentáveis, que usa como definição de sustentabilidade as dimensões traçadas por Roberto Guimarães (1997), quais sejam:

**Sustentabilidade ecológica:** base física do processo de crescimento e tem como objetivo a conservação e o uso racional do estoque de recursos naturais incorporados às atividades produtivas.

**Sustentabilidade ambiental:** relacionada à capacidade de suporte dos ecossistemas associados de absorver ou se recuperar das agressões derivadas da ação humana, implicando um equilíbrio entre as taxas de emissão e/ou produção de resíduos e as taxas de absorção e/ou regeneração da base natural de recursos.

**Sustentabilidade cultural** – necessidade de manter a diversidade de culturas e valores, práticas existentes no planeta, no país e/ou região e que integram ao longo do tempo as identidades dos povos.

**Sustentabilidade social** – objetiva promover a melhoria da qualidade de vida e a reduzir os níveis de exclusão social por meio de políticas públicas de justiça redistributiva.

**Sustentabilidade política** – relacionada a construção da cidadania plena dos indivíduos por meio do fortalecimento dos mecanismos democráticos de formulação e de implementação das políticas públicas em escala global, diz respeito ainda ao governo e à governabilidade nas escalas local, nacional e global;

**Sustentabilidade institucional** – necessidade de criar e fortalecer engenharias institucionais e/ou institucionais cujo desenho e aparato já levem em conta critérios de sustentabilidade. (1997, p.48)

Compreender a sustentabilidade nas diversas dimensões (Moradia, Lazer, Trabalho, Circulação), que se traduzem também em Direitos Fundamentais, conforme afirma de Daniella Di Sarno (2004) é fundamental para este artigo. M. Castells (1975, p 188), no clássico *Problemas de Sociologia Urbana*, comentou o assunto:

Os urbanistas explicaram freqüentemente a cidade como um conjunto de funções (trabalho, habitação, tempos livres e circulação – Carta de Atenas), mas é necessário substituir esta aproximação excessivamente descritiva pela noção de sistema funcional ou ecológico, estabelecimento da relação existente entre os elementos que asseguram a persistência de uma coletividade territorial enquanto unidade autônoma de produção e de consumo.

Para problematizar a sustentabilidade nesses quatro aspectos, moradia, lazer, trabalho e transportes, confrontando com os direitos fundamentais analisa-se a seguir a realidade local:

## 1.1. Moradia

Moradia é um direito fundamental, definido por emenda constitucional no artigo 6 da Constituição Federal, mas compreender a sua sustentabilidade envolve questões que retomam ao planejamento urbano e desenho urbano. A moradia destinada à população de baixa renda não respeita o mínimo conforto ambiental e segurança. As relações de vizinhança, tão importantes para forjar o cidadão, as amizades, identidade com sua história e lugar, têm sido desfavorecidas pelo planejamento urbano. A legislação urbana quando incide sobre áreas de baixa renda permite calçadas mais estreitas sem possibilidades de arborização, inviabilizando o convívio no espaço. As relações de vizinhança foram suprimidas na cidade que trata a moradia como um direito desconectado da cidade, dos espaços públicos, do passeio (calçadas) e da natureza. A localização de moradias, também distantes dos centros de emprego, obrigam o uso

cotidiano do transporte público, comprometendo o orçamento familiar, devido ao custo das tarifas de ônibus. De outro lado, a construção de condomínios fechados também distantes dos centros, em áreas aprazíveis, leva ao espraiamento das cidades causando a perda de áreas naturais e o uso do transporte motorizado, principalmente o automóvel, contribuindo para o aquecimento global.

## **1.2. Lazer**

O lazer também se configura como direito constitucional (art. 6, caput; 217, §3). Mas a cidade moderna tem suprimido suas áreas de lazer e espaços públicos. Além disso, tem sido construída em contraposição à natureza, virando as costas para seus recursos naturais, perdendo tanto a qualidade (despejo de esgotos e lixo nos rios, por exemplo) como as paisagens.

Da análise de mapas da cidade de Fortaleza se depreende que apesar de rico em áreas de preservação ambiental, dotados de amplo potencial para o lazer da população (esportes náuticos, trilhas, natação, barquinhos, pesca etc.) a cidade tem sido construída de forma a perder até a visibilidade desses recursos. Os aterramentos e ocupações são freqüentes, com conseqüências irreversíveis ao sistema de drenagem da cidade, à qualidade das águas, à manutenção de áreas verdes naturais, ao equilíbrio climático, à perda de biodiversidade e, principalmente às áreas de lazer e de contemplação. O lazer na cidade deve atender às diferentes faixas etárias, no entanto, a distribuição espacial das áreas de lazer favorecem apenas aos jovens e aos fisicamente habilitados, exigem grandes deslocamentos, e não são desenhados para o convívio de idosos e crianças, principalmente pela falta de acesso (rampas, passeios adequados) e segurança (proximidade de avenidas, áreas que não privilegiam o pedestre), para citar alguns dos problemas.

## **1.3. Trabalho**

O direito ao trabalho também assegurado constitucionalmente (art 6, 7 CF), encontra no desenho da cidade barreiras muitas vezes intransponíveis, quanto ao acesso. A moradia localizada longe do trabalho, as altas tarifas dos transportes públicos, a precariedade dos meios de transportes, a ausência de horários definidos nas linhas de coletivos, o tempo a ser dispendido nos deslocamentos, entre outros problemas, findam por afastar o cidadão do acesso ao trabalho digno. Além desses problemas, os assentamentos de baixa renda, inseridos nas áreas ditas “urbanizadas”, são projetados com uma conectividade baixa com relação ao resto da malha urbana contribuindo para uma segregação espacial e social. Inviabilizando, assim, que profissionais qualificados (bombeiros, costureiras, mecânicos etc.) possam oferecer seus serviços à população. Apenas para exemplificar a distância que os princípios de igualdade, dignidade humana e redução das desigualdades sociais guardam da elaboração das leis.

Os atropelamentos tornam-se freqüentes, e a cidade alija o cidadão do conforto mínimo a sua dignidade. Em contradição às recomendações do Estatuto da Cidade, que ampliou o leque de políticas e parâmetros necessários para uma cidade sustentável. Porém, é

verdade que pouco se tem escrito sobre a interpretação desta Lei das Cidades e poucos princípios construídos visando à interpretação mais ampla de qualidade de vida urbana. Os princípios urbanísticos, como se aduz a seguir, se restringem a preocupações mais economicistas, e até simplistas, o que não revela a riqueza de interpretações possíveis das leis ambientais-urbanas e princípios constitucionais.

#### **1.4. Acessibilidade (locomoção)**

A acessibilidade está assegurada constitucionalmente no direito de ir e vir e locomoção (art. 5). Mas esse é outro entrave que as cidades modernas não resolvem pelo seu desenho distante das necessidades dos pedestres, ciclistas, deficientes, idosos e crianças, pela ausência de políticas públicas que consolidem os direitos proclamados pela Constituição. A cidade é construída para o automóvel, perdendo vastas áreas para os estacionamentos e vias. A poluição dos combustíveis fósseis é hoje o grande desafio global, devido ao aquecimento global e todas as conseqüências nefastas que se avizinham.

Segundo Eduardo Giraque (2007) afirmou:

Em, 2007, pela primeira vez na história da humanidade, a população global estará fixada mais na cidade do que no campo. O desafio maior estará em regiões como a América Latina e a África, onde as cidades (que hoje ocupam apenas 0,4% da superfície do planeta), vão crescer ainda mais do que no restante do mundo. No geral, por consumirem 75% de todo o combustível fóssil usado na Terra, as cidades são consideradas hoje as grandes vilãs do aumento do efeito estufa. Mas também são suas maiores vítimas: das 33 metrópoles que devem ter mais de 8 milhões de pessoas em 2015, 21 delas estão na perigosa zona ameaçada pelo nível do mar. (Folha de São Paulo de 14 de janeiro de 2007)

No entanto, as políticas públicas que busquem a redução do uso do carro parecem, ainda, uma distante realidade para o Brasil. Um dos princípios definidos pelas cidades sustentáveis publicados a partir da elaboração de Agendas 21 locais, e analisados na publicação *Sustainable Settlements*, publicada pela *University of the West of England e Local Government Management Board* defende o “*Desenvolvimento da estrutura de redes de circulação energeticamente sustentáveis*”.

Em dissertação de mestrado em Transportes na Universidade Federal do Ceará, Mônica Gondim (2001, p 34) analisando esse princípio, resumido por *HUGH BARTON in Urban Design Quarterly*, afirma:

O princípio trata da estrutura do desenvolvimento das redes de circulação quanto à eficiência energética. Ressaltando que enquanto os planos de desenvolvimento urbano priorizam a rede rodoviária como elemento estrutural, o planejamento sustentável tem como ponto de partida a circulação de pedestres e ciclistas, e o transporte público. Mas para se dar ênfase nos modos não-motorizados é preciso antes garantir um modelo de uso do solo compatível, tendo como objetivo a redução do uso do automóvel em troca

de um aumento dos níveis de segurança e das oportunidades de escolha dos meios de transporte.

Richard Burdett curador da Bienal de Veneza de 2006, arquiteto inglês, considerado um dos maiores especialistas no mundo sobre urbanismo e grandes cidades, diretor do curso *Cities Program da London School of Economics*, criou a série de conferências *Urban Age*, que reúne prefeitos e arquitetos de todo mundo para discutir o futuro das megalópoles, em entrevista à Folha de São Paulo em 23 de outubro de 2006 levantou alguns alertas sobre as possíveis soluções na área de transportes:

(...) Mas há exemplos bem-sucedidos. A Cidade do México fez 200 quilômetros de metrô. Bogotá criou uma rede de corredores de ônibus que é um sucesso, além de mais de 300 quilômetros de ciclovias. Lazer, trabalho e pequenos percursos só são feitos de bicicleta. É uma cidade de terceiro mundo, de 8 milhões de habitantes, com menos dinheiro que São Paulo e que fez uma transformação radical com três prefeitos talentosos. Pouco dinheiro, mas se reinventaram. E ainda criariam uma rede de bibliotecas invejável. Dá uma enorme esperança e São Paulo pode aprender com isso.

Pensar esses princípios e inseri-los em propostas de Políticas Públicas concretas abrange uma concepção que vai além do acesso a terra urbana e moradia (principais norteadores do Estatuto da Cidade), mas pressupõe uma moradia integrada na malha urbana, com acesso aos bens e serviços, concretização real dos diversos princípios constitucionais que tratam da erradicação da pobreza, da igualdade, da liberdade e dignidade da pessoa humana. Enfim, uma cidade que tenha parâmetros de sustentabilidade mais amplos e uma visão mais complexa na suas soluções. A cidade construída para uma elite é o fator maior de exclusão social, que ao delimitar os espaços onde o acesso aos direitos são possíveis exclui toda uma maioria sem-cidade, que não tendo o transporte público de qualidade vive na margem dos acontecimentos, acessos a serviços públicos e trabalho. Na definição de Marcelo Neves (*apud* STRECK, 2003) é criado o cidadão subintegrado ou subcidadão, que depende do sistema, mas a ele não tem acesso.

Não é possível abordar a crise ambiental atual desvinculada do processo de urbanização e das inovações da nova “revolução industrial”, a *Era da Informação* por isso se propõe a análise do pensamento de Castells e do moderno constitucionalismo como marcos referenciais teóricos que embasarão a pesquisa.

A urbanização intensiva foi o fenômeno socioeconômico mais complexo e importante do século XX. Além de ter promovido globalmente a transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, tal processo também provocou mudanças irreversíveis nos padrões de produção e consumo e na maneira como as pessoas interagem com a natureza (Ferreira, 2004)

Destaca-se a interface da sustentabilidade política, como um fator que será abordado no item gestão participativa das cidades, fortalecida e elaborada de forma minuciosa com o advento do Plano Diretor Participativo, instrumento obrigatório e que encerra a participação como elemento estrutural na sua elaboração.

## **2. Cidades: da Polis grega às cidades orgânicas pós-industriais: a cibercidades**

A vida nas cidades tem evoluído junto com o próprio caminhar do homem na Terra. A cidade caracteriza um determinado momento de organização social, por volta de 5.000 anos atrás, com a transformação das primeiras aldeias no Oriente Médio em espaços mais complexos de divisão e especialização do trabalho, tendo como característica o aparecimento da escrita. Das Necrópoles, baseadas nos encontros ritualísticos e religiosos até hoje, a cidade reúne e reflete a organização da sociedade, diante de diversos aspectos, sociais, econômicos, políticos, religiosos e técnicos. (HAROUEL, 1998, p.30)

A Polis grega, cidade política, berço da democracia como idéia, também era marcada pela morada dos Deuses, reverenciando seus respectivos espaços: A Ágora, espaço de debates e decisão sobre os desígnios dos cidadãos surge na polis, bem como a idéia de cidadania, associado a habitante da Polis; e a Acrópole espaço divino. As cidades medievais, cercadas por muralhas mantinham fora os inimigos e os maus espíritos, seus marcos edílios eram as Igrejas, mosteiros e castelos, em contraste com a civilização romana que valorizava o lazer: o circo, as casas de banho, o anfiteatro, o estádio. A cidade cósmica é o primeiro modelo de cidade, onde se buscava o traçado de acordo com crenças e rituais, principalmente na Índia, China e Roma. Roma construiu suas cidades sob fortes crenças, buscando a ordem cósmica, e contribuiu com os banhos públicos como lugar de culto ao corpo e encontro. A cidade renascentista e barroca, marcada pelo poder do rei, deu lugar à civilização urbana, marcada agora pelo trabalho diário, pelas leis e pela razão. A cidade deixa de desempenhar o papel da representação religiosa do cosmos (natureza), passando a ser a sede do direito, da razão e da equidade. (LEAL, 2003, p. 10.)

As cidades após 1400, com o advento do Mercantilismo, seguido pela Revolução Burguesa, intensificaram o uso da terra, e perderam sua característica de instituição pública, para a primazia da propriedade privada. A cidade perdeu a forma. A cidadania que antes significava o vínculo com a cidade, passa a constituir o vínculo com o Estado. A metáfora da máquina contamina o pensamento dominante, e a cidade passa a ser concebida como uma máquina de morar, de trabalhar e de comerciar. (CARTAXO, p. 80, 2004) A cidade perde seu equilíbrio e relação simbiótica com a natureza.

A cidade do século XIX vai buscar outro referencial incluindo os diagnósticos, planos e a higienização nos processos de pensar a cidade. A cidade como ser vivo (MUNFORD, 1974) que se reproduz e precisa ser tratada. Paris, Londres e Amsterdã retratam a cidade como um corpo, indivisível. A cidade moderna, construída para automóveis, com seus fluxos e sistemas, centro e periferia, um sistema de redes de comunicação e informação.

Lefebvre em sua obra clássica, *Direito à Cidade*, ainda na década de 70, reflete sobre a cidade a estrutura social e ambiental, de certa forma antecipa o conceito de redes e informações que tem nas cidades seu ponto focal, e afirma:

No nível ecológico, o habitar torna-se essencial. A cidade envolve o habitar, ela é forma, envelope desse local de vida “privada”, ponto de partida e de chegada das redes que permitem as informações e que transmitem ordens. (2001, p61)

É Castells (1972) que rompe como pensamento da Escola de Chicago, que previa um modelo único de crescimento urbano baseado em centralidades, para destacar “que os problemas urbanos não eram de integração e sim de gestão do sistema social e, portanto, do conjunto urbano” (MARCONDES, 1999, p. 26)

As cidades industriais, no séc. XIX, se caracterizam pela rápida urbanização, com crescentes migrações para cidade, culminando num processo de aglomeração nas cidades nunca visto. O impacto ambiental e cultural da urbanização crescente é um fenômeno que tem polarizado os principais pensadores da atualidade, dada a sua complexidade e rapidez. A cidade pós-industrial acena para a virtualidade, e construção de espaços cibernéticos. As cidades virtuais, em que o acelerado processo de fluxos de informação desconhecem distâncias e o tempo tomam outra dimensão nos processos de fazer, comprar, divertir, encontrar e trabalhar. A cidade virtual implica em cada vez menos pessoas usando a cidade, e a mudança da referência dos centros urbanos, a centralidade espacial como referência simbólica perde sentido. Sobre cibercidades, Andre Lemos define e comenta sua crescente importância no mundo contemporâneo:

As cibercidades atendem assim, ao crescimento da insegurança social, a instalação de não-lugares e ao fluxo comunicativo crescente, transformando-se em uma espécie de salvação das cidades reais, onde predomina o espaço de lugares (LEMOS, 2001, p.19.)

As cidades são artefatos que se desenvolvem sempre em relação às redes técnicas e sociais. Hoje, dentro desta perspectiva, temos a nossa disposição uma nova rede técnica (o ciberespaço) e uma nova rede social (as diversas formas de sociabilidade on line), configurando as cibercidades contemporâneas. Vários exemplos dessa nova cidade estão a nossa volta: home banking, celulares, pages, palms, votação eletrônica, imposto de renda on-line, shopping on-line, governo eletrônico, telecentros e as diversas redes satélites. (LEMOS , 2004, p.1)

A velocidade marca as cidades contemporâneas, e esta velocidade se articula e move inclusive o capital, que circula mais rápido do que qualquer Estado (territorial) possa acompanhar.

Na década de 60 despertou-se a consciência dos limites do crescimento e da insustentabilidade das práticas de uso do meio ambiente. Transformações nas relações sociedade natureza têm se tornado mais veementes e urgentes. O Clube de Roma iniciou os estudos que demonstraram a finitude dos recursos naturais e apontaram para a necessidade de uma gestão ambiental sustentável. O termo sustentabilidade foi cunhado

e difundido no mundo inteiro, apregoando uma forma de viver que tenha responsabilidade com o futuro e ordene o uso do meio ambiente de forma a não exauri-lo. Não só na esfera ecológica se refere a sustentabilidade, mas também a cultural, social, econômica e urbana. Desde então só se expande a crise ambiental no planeta, com ameaças cada dia mais globais e preocupantes, as taxas de extinção de espécies, a perda de biodiversidade, o aquecimento global, a diminuição da qualidade de vida, o aumento de doenças ligadas ao estresse urbano são alguns dos exemplos mais lembrados.

A I Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio ambiente e Desenvolvimento (Estocolmo, Suécia) foi um marco histórico nesse processo de despertar para o meio ambiente. Inaugurou-se um novo ramo do Direito com preocupações transindividuais, transgeracionais e transfronteiriças.

Nestes últimos quarenta anos o Direito Ambiental firmou-se, com princípios, instrumentos, sanções, novos conceitos e procedimentos que alentam para uma mudança sócio-ambiental em busca da sustentabilidade. O desafio é urgente. A crise ambiental reflete fundamentalmente uma crise ética, paradigmática, de valores, que privilegiam uma sociedade de consumo e excludente, em detrimento de uma sociedade sustentável e incluyente. No ápice desse processo pode ser destacar a Rio 92 , II Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que reuniu o maior número de líderes mundiais jamais visto (178 governos e presença de 100 chefes de Estado ou Governo), onde três documentos fundamentais foram assinados: Agenda 21, Convenção de Mudanças Climáticas e Convenção da Biodiversidade. (SOARES, 2001, p. 76 )

Apesar dos problemas ambientais aparentemente nos remeterem à natureza, éna cidade que está o desafio da gestão dos recursos naturais, visto que são as cidades que concentram o maior consumo de energia, matérias primas e emissão de poluentes. Sobre isso versará a próxima parte deste trabalho, sobre a gestão participativa e sustentável das cidades.

## **2.1 Direito à Cidade e gestão urbana- ambiental participativa**

A cidade como direito de todos surge na Constituição de 1988, com a inserção do capítulo da política urbana, em que prevê a cidades sustentáveis e planejadas, com obrigação da elaboração de planos diretores participativos para a consolidação desse direito.

A garantia processual do direito à cidade foi alcançada com o inciso inserido na Lei da Ação Civil Pública, consolidando-o como direito difuso<sup>1</sup> (modificação efetuada pelo Estatuto da Cidade). No entanto, não encontra ainda sua necessária consolidação, principalmente porque o direito à cidade frequentemente se choca com os interesses dos direitos civis (ditos reais), como a própria expressão cunhada pelos civilistas, de valor mais afirmativo no imaginário dos juristas. Como afirma Streck (2005, p. 54):

(...) É este o dilema do brasileiro: não sufragamos a tese substancialista, porque o judiciário, preparado para lidar com conflitos interindividuais, próprios de um modelo liberal-individualista, não está preparado para o enfrentamento dos problemas decorrentes da transindividualidade, própria do novo modelo do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição promulgada em 1988; por outro lado em face da democracia delegativa em que vivemos, de cunho hobbesiano, no interior do qual o legislativo é atropelado pelo decretismo do Poder Executivo, também não temos garantido o acesso à produção democrática das leis e dos procedimentos que apontam para o exercício dos direitos previstos na Constituição.

A Ação Civil Pública, ainda pouco utilizada no Brasil, é um dos instrumentos que permite ao Judiciário apreciar o cumprimento dos direitos sociais (coletivos e difusos), podendo interferir diretamente nas políticas públicas, como afirma Streck (2005, p. 55):

Inércias do Executivo e falta de atuação do Legislativo passam a poder ser suprimidas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização de mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado democrático de Direito. O estado Democrático de Direito depende(ria) muito mais de uma ação concreta do Judiciário do que procedimentos legislativos e administrativos.

A ordem urbanística passou a ser um direito difuso, portanto transindividual, a ser defendido pela Ação Civil Pública (Estatuto da Cidade, art. 53). Sobre o surgimento e a importância dos direitos difusos, comenta Ada Grinover (2000, 13)

O estudo dos interesses coletivos e difusos surgiu e floresceu na Itália nos anos setenta. Denti, Cappelletti, Proto Pisani, Vigoriti, Trocker anteciparam o Congresso de Pavia de 1974, que discutiu seus aspectos fundametais, destacando com precisão as características que os distinguem: indeterminados pela titularidade, indivisíveis com relação ao objeto, colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação, do processo.

A ordem urbanística, segundo Paulo Afonso, é a institucionalização do justo na cidade, sendo a ordem urbanística o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem estar dos cidadãos. Na definição de Paulo Afonso vislumbramos que a especulação imobiliária tem sido a principal motivadora da desordem urbana, das cidades espalhadas e disformes em prol do lucro fácil dos vazios urbanos.

Cidades européias são notadamente destacadas por sua gestão urbana-ambiental que privilegia o ser humano, a história, patrimônio, o pedestre, enfim, é possível identificar cidades-patrimônio (Paris, Granada), cidades-turísticas-portuárias (Barcelona, Rotterdam), Cidades-pedestre-ciclistas ou que visam a acessibilidade (Amsterdã), para citar algumas que apresentam características de sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), aprovado em 2001, é o marco regulatório destas novas relações com a cidade e com o meio ambiente, buscando resgatar a cidade como espaço de convivência multifacetada e diminuir o fosso social que se expandiu no país. O Estatuto da Cidade (EC) é fruto de uma forte mobilização social que teve a Constituição Federal de 1988 como ápice.

É importante transcrever aqui o pilar do Estatuto da Cidade, seu artigo segundo, que define o Direito à Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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;

Porém, não se tem vislumbrado a conseqüente resurgência de cidades sustentáveis no país que confirmem essa proposta forjada pelo Estatuto da Cidade. A falta de uma doutrina jurídica sobre o assunto e pouca discussão das cidades dentro das Faculdades de Direito brasileiras faz-se notar. A ausência de um limite claro entre o Direito Urbanístico, Administrativo e Ambiental é notória em várias obras, tendo alguns autores optado por incluir o Direito Urbanístico como ramo do Direito Ambiental, outros como ramo do Direito Administrativo e muito poucos como um ramo autônomo.

As Conferências da ONU sobre assentamentos humanos (Habitat – Vancouver, 1976; Istambul 1996 e Istambul +5) instituíram um programa especial que discute e amplia as experiências exitosas nas cidades reforçando o paradigma da sustentabilidade. A Carta **Mundial pelo Direito à Cidade** afirma em seu artigo primeiro:

Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural. (FORUM MUNDIAL SOCIAL, 2005).

Algumas questões se apresentam ao Direito e precisam de reflexões mais claras e precisas, que coadunem os valores e princípios constitucionais numa interpretação a partir da realidade, para que o jurídico possa servir de ferramenta eficaz às

transformações necessárias. A primeira questão que se coloca é a concepção de cidade como espaço ambiental, meio ambiente construído (Fiorillo, 2004, p.48). O Direito Ambiental e seus princípios e instrumentos são capazes de suprir e responder aos urgentes clamores por uma cidade sustentável? Ou cidade é um espaço ambiente-cultura que deve ser informado por princípios mais específicos do Direito Urbanístico que garantam a sustentabilidade urbana? Esse é o primeiro aspecto discutido pela presente pesquisa. Alguns juristas já iniciaram essa discussão:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. (SILVA, 1994, p.2)

Compreende, portanto, os seguintes aspectos:

- meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído;
- meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico;
- meio ambiente natural, constituído pelo solo, água, ar, flora, fauna, enfim pela interação dos seres vivos e seu meio. (SILVA, 1994, p. 3).

Neste sentido, a dicotomia cidade *versus* meio ambiente, perde sentido, assim como meio ambiente *versus* economia, pois não existe sustentabilidade possível se as políticas urbanas e ambientais não forem tratadas de forma integrada para a construção de uma sociedade justa e ambientalmente equilibrada. Como afirma Di Sarno (2004) é preciso superar o antropocentrismo na aplicação do Direito:

Entender o ser humano como integrante da natureza é reconhecer uma necessidade de respeito mútuo para que se consiga atingir um equilíbrio. (DI SARNO, 2004, p. 88.)

Celso Fiorillo afirma nesse sentido:

As cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas de serviços públicos, as ruas, os parques etc., dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos irregulares (...) (FIORILLO, 2004, p.275)

Celso Fiorillo conceitua a cidade como bem ambiental. Diante da crise que se encontra a vida na cidade atualmente, marcada pela exclusão social, virtualização das relações e fortes impactos na qualidade de vida, é preciso a unificação das agendas ambientalistas e urbanistas em prol de cidade sustentável.

Celso Fiorillo analisa o processo de exclusão das moradias espontâneas no Brasil, que utilizou os mecanismos do Direito Administrativo e do Direito Civil na consolidação de uma cidade para uma classe social, e afirma: “a idéia que sempre vigorou foi a de oferecer moradias caras para a maioria da população, em quantidade absolutamente insuficiente à necessidade”, ressalta, “a Constituição Federal reconhece a necessidade

de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais (art 3, III).” Rogério Leal também comenta esta dicotomia da vida urbana:

O mais grave é que não existe uma consciência coletiva urbanística ou ambientalista que se preocupe com a desordem da ocupação, que gera a deterioração da qualidade de vida e o caos social. (LEAL, 2003, p.79)

Nesse sentido, compreendendo a cidade como espaço de realização dos direitos, mas enfocando o Direito Administrativo Joyceanne Bezerra (2004) afirma:

Na vida moderna, a indústria e a tecnologia são supedâneos da dignidade humana, de sorte que a prestação de serviços públicos se torna cada vez mais importante para o exercício de direitos sociais, incluindo nestes as telecomunicações, o fornecimento de energia elétrica, de água e os transportes. Estes serviços participam em grande medida como instrumentos de coesão social, funcionando como direitos sociais, razão porque devem ser prestados com qualidade e a preços acessíveis

Na Teoria do Estado Social, o Poder Público tem o dever de concretizar materialmente as liberdades constitucionais. É obrigação do Estado a garantia de um *status* mínimo de satisfação dos indivíduos. O fornecimento de água, energia elétrica, telecomunicações são itens incorporados à vida diária do cidadão moderno como quesitos dotados, para muitos, de uma certa obviedade. A vida digna numa sociedade atual não se completa sem o acesso a estes bens que integram a pauta das necessidades coletivas gerais.

O segundo aspecto a ser problematizado é a gestão urbana e políticas públicas para sustentabilidade e qualidade de vida. É possível estabelecer políticas urbanas sustentáveis com base na legislação vigente? Os princípios do Direito Urbanístico que a doutrina tem elencado tem se restringido às questões sociais, de moradia, e planejamento, mas pouco se estende nas questões voltadas à sustentabilidade, como se conclui pela análise de Daniela Di Sarno que escreve sobre os princípios urbanísticos e valoroso ensaio sobre o Direito da Cidade.

## 2. Gestão Urbana participativa

A Constituição de 1988 fortalece os municípios, sendo a constituição mais municipalista já publicada, segundo o aclamado Dr. Paulo Bonavides, mas instrumentos jurídico-políticos que democratizem e confirmem uma gestão participativa e voltada para a realidade espacial urbana ainda são uma raridade no país. O que se tem forjado é uma sociedade que se alheia de seu espaço, de sua história e identidade, transformando cidades em espaços sem vida, amorfos e com grandes manchas de degradação urbano-ambiental. A perda de espaços de referência é uma triste realidade.

A Constituição afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Todos autônomos. A divisão de competências caracteriza como concorrente a atribuição de legislar sobre meio ambiente e urbanismo, o que torna a questão mais complexo no que tange a gestão e os conflitos de competências daí advindos. A fidelidade federal é um princípio que deve respeitar a autonomia, nas palavras de Paulo Afonso Leme Machado “A União, portanto, deve existir e subsistir através da felicidade dos entes dela fazem parte”. E nada mais necessário à felicidade que o equilíbrio ambiental, a sustentabilidade que dá suporte à dignidade da pessoa humana. Polêmicas questões se encerram no processo de descentralização administrativa , como afirma Davidovich (apud MACHADO, p. 373, 2006):

[...] denunciam-se as colocações que identificam a política de descentralização com uma prática democrática, partindo da premissa de que encerra, na realidade, um conteúdo fragmentário, o que contraria a concepção de um projeto global para o país. Entende-se com isto que diretrizes políticas, que têm acenado para possibilidades de estruturação do poder local, escudado em propostas de autonomia decisória, estariam atendendo , na verdade, a interesses hegemônicos da sociedade.

No município os instrumentos de democracia participativa são canais para implementação da diversidade de vozes das pessoas, ONGs, movimentos sociais, nos procedimentos de tomada de decisão, principalmente no que concerne a qualidade de vida e a gestão urbano-ambiental. Como afirma Machado (2006, p. 376):

A defesa de interesses mesquinhos na microscopia geopolítica pode ser acirrada ou até exacerbada e, por isso, precisamos socorrer- nos da possibilidade de exercer o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para as questões ambientais, como enseja o artigo 14, I ,II e III da Constituição Federal.

Para além dos instrumentos participativos elencados pelo artigo 14 da Constituição Federal, hoje se alastram os movimentos encenados no ciberespaço, a cidadania interativa, como afirma Castells (2003,p. 114). Os movimentos sociais do século XXI, ações coletivas deliberadas que visam a transformação de valores e instituições da sociedade, manifestam-se na e pela Internet, assim como os ambientalistas, feministas, movimentos de direitos humanos (...) uma lista infindável de projetos sociais e causas políticas. Castells questiona se o uso da Internet é puramente instrumental ou se de fato o ciberespaço leva a uma transformação das regras do jogo político-social que acaba por afetar o próprio jogo.

Os movimentos sociais na sociedade em rede têm como característica serem mobilizados em torno de valores culturais e preenchem o vazio deixado pela crise das organizações herdadas da Era Industrial (sindicatos, partidos etc.). Os movimentos em rede trabalham com opinião pública, perseguem o poder sobre a mente e não poder sobre o Estado. Dentre os três principais movimentos em rede identificados por Castells está o dos governos municipais para fortalecimento de sua legitimidade e criação de novos canais de comunicação e participação do cidadão(exemplo a Cidade Digital de Amsterdã de 1994, que elegeu até uma prefeita digital), os outros são o movimento hacker, e movimentos locais de elevação de consciência (CASTELLS, p.119). O uso de

novas tecnologias é o descortinar de uma pletora de formas de ampliar a participação no fazer político e aprofundar a democracia, sendo as cidades, o poder local, um espaço ainda mais privilegiado para este desenrolar: a ciberdemocracia.

A democracia participativa encontra, assim, novos canais de materialização de seus fins, na cibercidade, e consolida esse direito de quarta dimensão, como afirma Roberto Amaral (2001, p 49):

A democracia do Terceiro Milênio, sobre ser participativa. Será universal, pois dela todos participarão; ignorando distinções econômicas ou sociais, ou raciais, ou de gênero, ou de origem ou de naturalidade; a igualdade política abolirá a delegação, e todos poderão participar ativa e diretamente, pois todos terão assento na nova Agora, que construída eletronicamente, comportará toda a população.

Paulo Bonavides (2001, p.36) afirma:

Com a democracia participativa o político e o jurídico se coagulam na constitucionalidade enquanto simbiose de princípios, regras e valores, que fazem normativo o sistema, tendo por guia e chave de sua aplicação a autoridade do intérprete; mas do intérprete legitimado democraticamente enquanto juiz eletivo que há de compor os quadros dos tribunais constitucionais.

Um dos mais profícuos teóricos da cibercultura Pierre Levy (*apud* MARQUES, 2003, p. 192) elabora essa definição de democracia eletrônica:

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças as possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço -, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. [...] Colocar a inteligência coletiva no posto de comando é escolher de novo a democracia, reatualizá-la por meio da exploração das potencialidades mais positivas dos novos sistemas de comunicação (LEVY, 1999)

Levy repercute de forma bem entusiástica a democracia eletrônica, incluindo no conceito desde a auto-organização, até a transparência do governo e a deliberação via internet. Suas posições inspiram atualmente a maioria dos teóricos que creditam ao progresso tecnológico e à internet uma forma redentora de construção da liberdade, da inteligência coletiva e, portanto, da democracia.

Dentre os autores otimistas, encontra-se Ruediguer(2002), que propõe uma governança eletrônica capaz de superar a concepção liberal de Estado e integradora de um Espaço Público ou como o mesmo denomina arena cívica:

O governo eletrônico é, atualmente, um experimento em construção, e sua dimensão política mais avançada – a governança eletrônica – não pode ser considerada um mero produto ofertado ao cliente em formato acabado, mas, considerando-se sua natureza eminentemente política, e, portanto, pública, pode ser percebido como um bem público, passível de acesso e desenvolvido por processos também sociais, o que o leva a constantes transformações. Justamente essa dimensão faz com que a noção de governança eletrônica, refira-se ao estado, em sua concepção republicana, e em teoria, não se limite apenas a uma experiência de gestão por serviços *ad hoc*, reificada pelo mercado, mas antes, possa servir de arena cívica, em contraponto a privatização da esfera pública (RUEDIGUER, 2002, p 1).

Sobre a autonomia do Direito Urbanístico Carlos Ari Sunfeld (2003, p.49) afirma.

O direito urbanístico veio a ser tratado como disciplina jurídica pelo artigo 24, que conferiu expressamente à União a competência legislativa para editar normas gerais (...) Só que o mero *status* constitucional, embora importante, não contribui muito para resolver o dilema existencial de todo ramo jurídico – o de seu caráter diferenciador. Decidir se um tema, instrumento ou norma deve ser enquadrado no direito urbanístico, civil ou no local pode ser um desafio insuperável, tendo como reflexo a indefinição quanto ao titular da competência legislativa. Desse modo, continua sendo útil debater a respeito da identidade – e portanto, autonomia – do direito urbanístico, pois disso depende a solução, quando menos, de muitas dúvidas relativas à competência.

Junte-se essa falta de identidade a interpretação jurídica calcada ainda num modelo liberal-individualista-normativista de produção do Direito (STRECK, 2003, p. 35) o que dificulta sobremaneira a efetivação do Direito à Cidade, mormente quando esse se choca com os consagrados direitos privados, especulativos, ou ainda quando se choca com o formalismo racional das escolhas políticas que engendram decisões administrativas e obras excludentes. A abordagem da cidade como espaço de acesso aos direitos e de realização da vida e a importância de sua organização espacial para a efetivação dos direitos, também é rara na leitura jurídica, que mais se apega a retórica e pouco se aproxima da realidade na interpretação do Direito.

Vislumbra-se claramente uma miríade de possibilidades de gestão e de políticas urbanas-ambientais para fazer cumprir o que chamamos de Agenda 21, ou sociedade sustentável. Porém, a complexidade do assunto e sua intedisciplinariedade são obstáculos e desafios a sua consolidação. Nas palavras de Bonavides (2001, p. 220):

(...) nos afigura a grande metamorfose do constitucionalismo do século XX: a passagem de um constitucionalismo formal, de textos, a um constitucionalismo material, de realidade, ou o trancurso de um constitucionalismo sem hermenêutica para o constitucionalismo interpretativo normativo ou, em poucas palavras, de um

constitucionalismo programático a um constitucionalismo positivo. Em suma, a trajetória do constitucionalismo político ao constitucionalismo jurídico nem por isso – advirta-se –, de necessidade – faz se perder a substância ou a natureza política que em última análise lhe é ínsita.

Daniela Di Sarno que escreve sobre os princípios urbanísticos, em valoroso ensaio sobre o Direito da Cidade, a análise breve destes princípios auxilia na consolidação da cidade como lócus principal da realização dos direitos fundamentais e mesmo direito que precede a efetivação destes direitos de forma plena.

### **2.2.1 Princípio da função social da propriedade e da cidade (Estatuto da Cidade art. 2º)**

A Constituição Federal tem como princípio a função social da propriedade (art 5º, XXIII). O capítulo da Política Urbana (Art. 182, §2º) prevê que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais expressas no plano diretor. O plano é instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Este princípio é confirmado ainda pelo artigo 170 da CF que afirma ser a função social um dos princípios da atividade econômica.

Função social da cidade síntese do Direito Urbanístico, resume as finalidades do Direito Urbanístico, a cidade deve existir e servir a seus habitantes. É reconhecida a dívida social que o País acumulou, ao não reconhecer as necessidades da maioria da população nas suas formulações.

### **2.2.2 Princípio da justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística (Estatuto da Cidade, art 2º, IX)**

A atividade urbanística deve impedir a desigual distribuição dos ônus e encargos entre os proprietários afetados e determinar a justa distribuição dos benefícios, impedindo a destinação de infra-estrutura apenas aos bairros e locais onde se encontram a população com poder aquisitivo maior.

### **2.2.3 Princípio da afetação das plusvalias ao custo da urbanificação (Estatuto da Cidade art. 2º, XI)**

Os proprietários beneficiados com obras públicas devem realizar gastos da urbanificação, como compensação da mais-valia decorrente da transformação do solo. O maior exemplo é a controversa contribuição de melhoria, que busca consolidar este princípio, com várias críticas na sua implantação.

#### **2.2.4 Princípio do urbanismo como função pública**

As decisões básicas sobre o urbanismo devem caber à Administração, isso não implica em dizer que a sociedade não deva participar das decisões. Mas garante que o Poder Público e não os interesses privados, catalisem as decisões sobre o futuro e gestão da cidade.

#### **2.2.5 Princípio da remissão ao plano ou planejamento**

A Constituição Federal no art 182 atribui ao Plano Diretor Municipal a condição básica da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana e vincula a função social da propriedade às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Esta remissão implica não só nas abstenções no exercício do direito da propriedade, mas também em obrigações positivas ou ativas.

#### **2.2.6 Princípio da coesão dinâmica**

Refere-se ao dinamismo da atividade urbanística. A realidade é constantemente transformada e o urbanismo deve se adequar ao contexto, a história, a cultura e as novas relações surgidas devido seus próprios atos. No planejamento é fundamental a revisão e atualização constante de seu conteúdo, visto que planejamento é processo, não se esgota em si.

Santos (2004, p. 209) define a cidadania interativa, modo surgido na sociedade em rede , segundo afirma:

No mundo contemporâneo, a cidadania parece estar sendo caracterizada também pelo acesso aos meios que garantem a interatividade tanto entre os cidadãos quanto entre os distintos atores na sociedade, tanto públicos quanto privados. Nesse sentido, parecem ser relevantes não apenas os recursos materiais, dados pela condição econômica, mas em especial os recursos simbólicos controlados pelos indivíduos para o exercício do que estamos denominando a cidadania interativa.

### **2.3 Plano Diretor: instrumento de participação na construção de uma cidade sustentável**

A Constituição Federal tornou obrigatória a elaboração de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes, impondo ao Poder Público o dever de planejar com fins de atingir a sustentabilidade. Mas para além de planejar, esse planejamento urbano proposto pela Lei pressupõe a participação da comunidade, não mais se viabiliza um plano meramente tecnocrático, burocrático e fechado nas salas da administração pública.

O Estatuto da Cidade inseriu um capítulo sobre a gestão democrática das Cidades, impondo em todas as fases do planejamento a participação por meio de audiências públicas em que a sociedade civil organizada, e suas associações sejam chamadas a opinar, sugerir e formular políticas públicas urbanas. É portanto, uma das leis que mais espaço propicia para uma gestão participativa e sustentável. Enquanto, a Lei de Unidades de Conservação prevê a participação da comunidade na criação de espaços protegidos, sem determinar qual o meio, tendo sido freqüente o uso simplificado de consultas via internet (sem muitas divulgações), o Estatuto da Cidade faz o contrário. O Estatuto das Cidades explicita o procedimento participativo e foi regulamentado pelas resoluções 25 e 34 do Conselho das Cidades define de forma pormenorizada a metodologia de participação em do o processo de elaboração do planejamento, incluindo audiências em todos os setores geográficos, econômicos e sociais da cidade, além de um processo de acompanhamento da implementação do plano de forma participativa. A gestão da cidades é concebida como uma ferramenta de participação e controle social. A participação é garantida com procedimentos de publicização de todas as informações, com prazos de no mínimo 15 dias para a convocação de audiências e conferências amplas, somente após a disponibilização e divulgação de todas as informações e decisões tomadas.

O artigo 7 da Resolução 34 do Conselho das Cidades afirma *in verbis*:

Art.7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do

Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e

procedimentos adotados para aplicação, tais como:

I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade

civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades;

II - conferências municipais;

III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme

parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades ;

IV- consultas públicas;

V - iniciativa popular;

VI - plebiscito;

## VII -referendo.

A resolução 25 do Conselho das cidades, no seu artigo 3, especifica os requisitos para o processo participativo de forma detalhada e objetiva:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa

disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano

diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do

processo;

Fica claro o compromisso com uma gestão realmente democrática, que em muito seria enriquecida como uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e conciliando a internet com a democratização da informação, do acesso ao debate e a instrumentos eficazes de tomada de opinião e até deliberação.

### **Considerações Finais**

A cidade sustentável vem se configurando como um novo direito de terceira dimensão após a promulgação da Constituição de 1988. A cidade é o espaço que a sustentabilidade é mais exigida, o consumo em larga escala de energia, recursos naturais e a manutenção da qualidade de vida são desafios crescentes para o desenvolvimento sustentável;

A sustentabilidade abrange aspectos não apenas naturais e econômicos, mas culturais, participativos (políticos) e ambientais, amplia-se a concepção de sustentabilidade e exige-se novos padrões de vida urbana para que a sustentabilidade se já concretizada, para tanto o direito instituiu instrumentos poderosos como o planejamento urbano (Plano Diretor) e a gestão participativa;

O direito à cidade foi constitucionalizado. E mais que isso, foram traçados mecanismos de garantia desse direito, como a Ação Civil Pública e diversos instrumentos de participação que asseguram uma gestão democrática e descentralizada das cidades. A autonomia dos municípios preconizada pela Constituição Federal foi só o início, e hoje se depara com possibilidades ilimitadas de democratização da decisão pública por meio do uso das novas tecnologias e a construção da cibercidade e ciberdemocracia..

A gestão e o estudo das cidades são, portanto, um dos maiores desafios para a concretização da sustentabilidade como instrumento de qualidade de vida para todos, principalmente porque direitos fundamentais como a moradia digna, o lazer, a acessibilidade, o trabalho estão imbricados a consolidação de cidades sustentáveis de democráticas.

### **Referências Bibliográficas**

AMARAL, Roberto, Democracia Representativa/ Democracia Participativa, **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Organizadores: Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BEZERRA, Joyceane. **Reforma administrativa de 1995 e participação democrática** [manuscrito]: o papel das agências reguladoras do serviço público na defesa do usuário / 2004.

CARTAXO, Geovana. Direito à Cidade. **Revista Jurídica da FIC**, 2004.N3.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet – reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

\_\_\_\_\_. **Problemas de investigação em Sociologia Urbana**. Livraria Martins Fontes. Rio de Janeiro. 1975

DALLARI , FERRAZ , Edison e Sergio (org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2003.

Di SARNO, Daniela. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

Disponível em [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br), acessado em 14 de janeiro de 2007.

FERREIRA, Heline; LEITE, José Rubens (Org), **Estado de direito ambiental**: tendências. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso, *Direito as cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial*, In FERREIRA H. (Org) *Estado de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GONDIM, Mônica e CARTAXO, Geovana. *Lakes, Rivers ans cities. In Sustainable City – urban regeneration and sustainability. FIRST INTERNATIONAL CONFERENCE ON URBAN REGENERATION AND SUSTAINABILITY. WithPRESS, Southampton, Boston. CEPUERJ. 2000*

GONDIM, MONICA FIUZA. **Transporte Não Motorizado na Legislação Urbana no Brasil** [Rio de Janeiro] 2001 (COPPE/UFRJ, M.Sc., Engenharia de Transportes,

2001)Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPEO dimensionamento técnico da infra-estrutura para o transporte não motorizado na legislação urbana.I. COPPE/UFRJ II. Título ( série )

GRINOVER, Ada. A defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania. In **Revista de Direitos Difusos**, Ano I, Vol. 2. Editora Esplanada- Instituto Brasileiro de Advocacia Pública,2000.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo**, Papirus editora: São Paulo.1998

GUIMARAES, Roberto. **Do desenvolvimento insustentável à sociedade sustentável**. In Rio 92 – 5 anos depois. Fase 1997.

LEAL, Rogério, **Direto urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henry, **Direito à Cidade**. São Paulo:Centauro, 2001

LEMOS, A. **janelas do ciberespaço**. Porto Alegre. Sulina, 2001.

LEMOS, A. (org). Cibercidade – **As cidades na cibercultura**. Rio de Janeiro: e-papers , 2004.

LYLE, J.T., Apud. MOORE, J.A., JOHNSON, J.M., Transportation, Land Use and Sustainability, Florida Center for Community Design+Research, 1994.

MACHADO, Paulo Afonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo:Malheiros, 2006.

MARQUES, Jamil. Da conversação pública em terrenos digitais: Horizontes e provocações sobre a validade de uma esfera pública virtual.Em: **Olhares sobre a Cibercultura** (org) , LEMOS e CUNHA.Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.

MATTOS, F., Democracia e Eco-Sustentabilidade, In: revista CREA-RJ, pp 13-15, 1999.

MENHEM, Rachel. Som e ruído: a poluição sonora nas cidades, In:

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaias, 1974

ROCCO, Rogério; COUTINHO, Ronaldo (Org). **O Direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP & A editora, 2004. (Coleção Dedo Verde).

RUEDIGER, Marco. **Governança democrática na era da informação**. , *Revista de Administração Pública*, 37 (6), pp. 1257-1280.Em:[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=894](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=894). Acessado em 10 de abril de 2008.

SANTOS, Hermílio. Ciberidades e o exercício da cidadania interativa, In:

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente – emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

STRECK, Luis Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2005.