

CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL: aspectos teóricos e legais.

Autoria: Maria Claudia Bentes Albuquerque

RESUMO

O presente artigo objetiva investigar e discutir o significado de cidade justa, democrática e sustentável, imbuído pela necessidade de aprofundamento de estudos sobre o tema. Constitui parte da revisão de literatura de um projeto mais amplo, o qual discute a gestão dos recursos comuns em áreas urbanas. A pergunta norteadora da pesquisa é: Como se apresenta o significado de cidade justa, democrática e sustentável na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 e qual é a sua relação com o debate acadêmico sobre o conceito? O método utilizado na pesquisa é bibliográfico e documental. Conclui-se que há convergência entre as concepções examinadas, as quais apontam a participação como elemento indispensável à realização da cidade justa, democrática e sustentável.

Palavras-chave: Cidade. Justa. Democrática. Sustentável. Concepções.

1 INTRODUÇÃO

A cidade é a manifestação dos valores da sociedade, um retrato da sua população (MUSSI, 2011, p. 84). A forma de organização do trabalho trazida pelo capitalismo industrial provocou o surgimento de novas estruturas de cidade, subordinadas à realidade urbana. Movimentos sindicais passaram a lutar pela garantia e realização de direitos sociais na cidade, ensejando, entre outras mudanças, a revisão do conceito de propriedade e do direito a ela.

A partir de 1970, o conceito de sustentabilidade passou a ser discutido mundialmente por diversos grupos dedicados à defesa dos direitos sociais. Na década de 1980, os debates sobre o tema acabaram levando à elaboração de uma carta denominada “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992). A carta contribuiu à definição dos três princípios estruturantes da Política Urbana do país, expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988: direito à cidade e à cidadania; reforma urbana e gestão democrática da cidade; e função social da cidade e da propriedade (ALVES, 2010, p. 6.597).

Para cumprir o propósito constitucional, no ano de 2001 foi editada a Lei n.º 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabeleceu normas para regulamentar o uso da

propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A norma infraconstitucional consolidou no ordenamento jurídico brasileiro o direito à cidade justa, democrática e sustentável, entretanto não conceituou os elementos formadores de tal direito, ensejando a necessidade de investigação aprofundada da concepção incorporada pela lei.

Com efeito, face ao contexto ora exposto, a pesquisa da qual resulta este artigo foi guiada pela seguinte pergunta: Como se apresenta o significado de cidade justa, democrática e sustentável na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 10.257/2001 e qual é a sua relação com o debate acadêmico sobre o conceito? Objetiva-se revisar a literatura sobre o tema e investigar como ela se relaciona com a concepção normativa brasileira (Constituição Federal de 1988 e na Lei n.º 10.257/2001), utilizando-se para esse fim o método de pesquisa bibliográfico e documental. A contribuição pretendida por este artigo é demonstrar o estado da arte do debate sobre cidade justa, democrática e sustentável, razão pela qual o presente estudo – parte da revisão de literatura de um projeto mais amplo que discute a gestão dos recursos comuns em áreas urbanas, ainda em execução – limita-se ao tempo e ao espaço percorridos no levantamento bibliográfico.

Quanto aos procedimentos da pesquisa, na primeira etapa, foram identificadas e selecionadas as fontes que serviram de base à verificação do estado da arte sobre o conceito de cidade justa, democrática e sustentável, bem como à elaboração do referencial teórico da pesquisa, isto é, a definição de cidade sustentável apresentada por Vasconcellos Sobrinho, Rocha e Ladislau (2009).

Na etapa seguinte, realizou-se análise dos dados coletados, utilizando-se a técnica do mapeamento cognitivo desenvolvido por Vasconcellos Sobrinho (2008), para revisão bibliográfica e análise conceitual. Os mapas, criados com uso do software *Word* (plataforma *Windows*), forneceram uma visão geral sobre o conceito investigado. Por fim, foram elaboradas inferências sobre as relações identificadas nas concepções examinadas, que resultaram na redação deste artigo.

O resultado da pesquisa evidencia que as concepções teórica e legal examinadas convergem para o mesmo sentido e apontam a participação popular como elemento essencial à realização da cidade justa, democrática e sustentável.

2 VISITANDO A LITERATURA SOBRE CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL

Inicialmente, cumpre observar que este artigo não se propõe a esgotar a temática abraçada. Embora se reconheça que muitas são as definições de cidade justa, democrática e sustentável, a pesquisa foi organizada a partir de um questionamento conceitual que busca expor as principais abordagens encontradas na literatura e o significado verificado na legislação brasileira pós Constituição Federal de 1988. Para cumprir esse objetivo, faz-se, antes, uma breve contextualização histórica do tema.

Nas convenções das Nações Unidas sobre meio ambiente ocorridas a partir da Conferência de Estocolmo (1972), representantes de diversos países participantes, entre eles o Brasil, passaram a assumir cada vez mais compromissos de cooperação internacional para proteção do meio ambiente e a firmar pactos no sentido da implantação de políticas internas de gestão de recursos naturais, que tivessem como fundamento a melhoria da qualidade de vida humana e o respeito à capacidade de renovação dos ecossistemas, os quais poderiam manter processos e funções ecológicas, diversidade biológica e produtividade ao longo dos tempos.

Com a publicação do Relatório Brundtland (1987), intitulado “O Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o novo termo “desenvolvimento sustentável” passou a ser definido como o modelo de desenvolvimento que permite a conjugação do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente, atendendo as necessidades das atuais gerações sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de também atender as suas próprias necessidades.

No Brasil, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve papel crucial nas reivindicações pela inclusão de direitos urbanísticos na Constituição Federal de 1988. Durante o processo constituinte, os debates coordenados pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana – articulação de organizações brasileiras, que reúne movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras e promotoras do direito à cidade – acabaram contribuindo para a elaboração dos três princípios estruturantes da Política Urbana brasileira: direito à cidade e à cidadania; reforma urbana e gestão democrática da cidade; e função social da cidade e da propriedade (ALVES, 2010, p. 6.597).

Em 1992, a criação da Agenda 21 - instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável de um país - pelos Estados participantes da Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro/RJ (ECO-92), favoreceu a incorporação paulatina da concepção de sustentabilidade no âmbito de leis, instituições, políticas públicas, programas, planos e ações governamentais. O aprofundamento da discussão conceitual resultou na elaboração, durante o mesmo evento, de uma carta denominada “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”, documento que acabou se tornando referência nos debates globais sobre sustentabilidade nas cidades.

Em 1996, na Conferência das Nações Unidas denominada Habitat II (Cúpula das Cidades), realizada em Istambul (Turquia), os Estados participantes, entre eles o Brasil, preocupados com as condições de vida da população urbana, estabeleceram metas comuns para realização da garantia de moradia digna a todos, além de transformação dos assentamentos humanos em espaços dotados de segurança, saúde, condições adequadas de habitação, equidade, sustentabilidade e produtividade (ALVES, 2010, p. 6.598). Desde então, a cidade passou a ser pensada pelas suas múltiplas funções – habitação, trabalho, ambiental, recreação e circulação – e pelo que elas significam para a coletividade.

A partir da década de 1990, o direito à cidade começou a surgir como marco teórico, guiado pelos debates iniciados na Habitat II, que apontaram a necessidade de superação do modelo tradicional de desenvolvimento econômico pautado no individualismo e no direito absoluto de propriedade (REDIN, 2011, p. 57). Como consequência das ideias lançadas na Cúpula das Cidades, passou-se a compreender um rol de direitos como imprescindíveis à sustentabilidade e ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, a saber: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer (ALFONSIN, 2011, p. 37).

No ano de 2010, durante o 5º Fórum Urbano Mundial, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro/RJ, o direito à cidade passou a ser discutido como referência para a mudança da realidade urbana, no sentido da criação de cidades “mais humanas”, “democráticas” e “sustentáveis” (UN-HABITAT, 2011). Embora amplamente aceitas, as expressões qualificadoras das cidades ideais não são de fácil compreensão, merecendo investigação na literatura para que se compreenda o sentido de cada uma. Afinal, qual é o significado teórico de cidade justa, democrática e sustentável?

Para Vasconcellos Sobrinho, Rocha e Ladislau (2009, p. 14-15), cidade sustentável é conceito multidimensional que se relaciona com mais de uma escala geográfica. Trata-se de um espaço onde a sociedade e o mercado trabalham no sentido de melhorar o meio ambiente natural, construído e cultural, em âmbito local, mas conectado com os objetivos da região. Nessa perspectiva, a sustentabilidade urbana consiste em um modelo de desenvolvimento que favorece o uso equilibrado dos recursos naturais para a satisfação das necessidades presentes de consumo e produção, assim como o bem-estar econômico e social da população local, sem prejudicar as populações adjacentes de usufruir do mesmo direito.

Sustentável será a cidade que buscar o aperfeiçoamento da sua infraestrutura urbana e a concertação dos interesses de seus atores sociais heterogêneos, para proporcionar bem-estar a todos, indistintamente (VASCONCELLOS SOBRINHO; ROCHA; LADISLAU, 2009, p. 17). Esse projeto coletivo depende, entretanto, do exercício de uma boa governança urbana que estimule os atores a exercer controle social sobre a cidade, mediante participação no planejamento e no acompanhamento de políticas públicas, em corresponsabilidade partilhada com o Estado (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 33-36).

Justa será a cidade que estimular a colaboração mútua entre seus habitantes, para que os benefícios e ônus sejam repartidos de maneira equânime (CARVALHO FILHO, 2013, p. 53-54) e não gerem segregação socioespacial (VILLAÇA, 2011, p. 49). Para Rawls (2008, p. 75), todos os valores sociais devem ser distribuídos de forma isonômica, exceto se uma distribuição desigual se revelar mais vantajosa para todos ("desigualdade permissível").

Kant (2008, p. 33), ao discutir o conceito de justiça, afirma que a cidade justa deveria permitir a plena realização da dignidade da pessoa humana e ter base no reconhecimento, pelos indivíduos, de deveres de virtudes recíprocos (moralidade universal), isto é, dos homens para consigo e com os demais (FARIAS; KLEIN, 2011, p. 70).

De acordo com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), elaborada durante o V Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre/RS, justa e sustentável é a cidade alicerçada nos princípios do desenvolvimento sustentável, da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, e fundamentada no respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural. Nesse modelo de cidade, os compromissos devem ser assumidos por todos – Poder Público, coletividade e mercado – em responsabilidade compartilhada. A cidade justa e sustentável deve promover a redução da segregação urbana,

para que todas as pessoas habitem com dignidade e usufruam de qualidade de vida, com sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Trata-se, portanto, de uma cidade onde não há discriminação de qualquer espécie; que promove desenvolvimento urbano de forma integrada e equitativa sem esquecer de proteger o seu patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico.

À luz de uma perspectiva da cidade como construção social, como bem público, Cáceres (2010, p. 1) destaca a importância de se analisar o alcance e as limitações das iniciativas da sociedade civil, tendo em vista o seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento das práticas democráticas (CÁCERES, 2014, p. 297-298) e para a materialização da concepção de cidade justa, democrática e sustentável, lugar onde as pessoas podem encontrar as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica.

Para Schommer (2014, p. 216), novos e antigos termos e práticas associados, tais como transparência, informação, monitoramento, resultados, prestação de contas, governança, participação, controle social e cidadania passaram a fazer parte do repertório de ação dos países latino americanos, a exemplo do Brasil, onde cada vez mais se discute como ir além das amarras da democracia representativa e realizar governança democrática nas cidades, entendidas como verdadeiras arenas para a democracia participativa (NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2014, p. 266).

É fato que a construção da cidade pretendida requer uma profunda transformação nos padrões de produção e apropriação de bens comuns, estabelecidos na trajetória de construção do espaço urbano brasileiro. O planejamento da cidade sustentável deve perseguir a justa distribuição dos recursos e, ainda, afirmar os instrumentos políticos de controle social adequado à garantia da cidadania plena e do direito ao bem viver (GRAZIA, 2001, p. 70).

2.1 PARTICIPAÇÃO: um elemento essencial à realização do projeto democrático da cidade justa e sustentável

A “participação institucionalizada” é apontada por Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 32) como o mais importante elemento de governança da cidade justa e sustentável, pois favorece a criação de canais para que a sociedade civil protagonize as suas demandas e manifeste os anseios da coletividade. Além disso, a

participação prestigia a criação de mecanismos democráticos de controle social dos recursos públicos (*accountability*).

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 48-49), o exercício democrático do direito-dever de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações só pode ser plenamente realizado se o Estado propiciar a elaboração e o aperfeiçoamento de mecanismos que sejam hábeis à fomentar a participação popular no bojo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assegurando maior controle social sobre as atividades desenvolvidas pelo Poder Público em nome do interesse coletivo, prática que Nascimento e Teodósio (2013, p. 1) denominam de *accountability* democrática.

Bonavides (2001, p. 28) defende que se as garantias participativas afirmadas no Estado Democrático de Direito não prevalecerem, a hermenêutica constitucional perderá o seu sentido e o espírito da Carta Magna de 1988 chegará ao seu fim. Isso porque a democracia participativa está ligada à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais dela decorrentes por um elo que é a cidadania, que não se exaure no voto, tampouco se resume ao exercício da democracia direta nas figuras do plebiscito, do referendo e da iniciativa legislativa popular (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 48).

De fato, a participação constitui um dos pilares da cidade justa, democrática e sustentável, mas pressupõe o direito à informação e à educação ambiental, visto que o conhecimento é ferramenta que oferece condições de diálogo e atuação conjunta entre os atores sociais, sobretudo na elaboração e na concretização de políticas públicas ambientais. Tanto isso é verdade que a Declaração da Rio/92 citou o direito à informação em três dos seus princípios (10, 18 e 19), ressaltando-o como a forma mais adequada de garantir a participação dos cidadãos em decisões e políticas públicas ambientais, especialmente em escala local. Outrossim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19), a Declaração de Estocolmo (princípios 19 e 20) e a Agenda 21 global (capítulo 40) também trazem menção à importância do amplo acesso a dados que versem sobre matéria ambiental.

A participação é, sem dúvida, indispensável à realização do projeto democrático da cidade justa e sustentável, pois, por meio dela, pode-se promover a realização da dignidade da pessoa humana. É por esse motivo que Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 41) explicam que “na base dos argumentos favoráveis à governança urbana está o processo de democratização e participação dos cidadãos no cotidiano da gestão da cidade”.

As políticas públicas urbanas devem ser compartilhadas entre o Estado e atores sociais, o que pressupõe, necessariamente, participação democrática e responsabilização para a “construção de uma sociedade mais justa e inclusiva” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS; SOUZA, 2009, p. 48).

2.2 A CONCEPÇÃO DE CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conhecimento das Políticas Ambiental e Urbanística instituídas pelo Brasil é fundamental para que se possa abstrair a concepção legal de cidade justa, democrática e sustentável. Não obstante, o entendimento dos complexos problemas urbanos que se apresentam hoje no país exige mais do que o conhecimento jurídico sozinho pode oferecer. Sem dúvida, o Direito é uma ferramenta muito importante para o regramento de condutas sociais, que pode e deve ser utilizada, porém não é a única. O aprimoramento das normas e entidades públicas é basilar para o amadurecimento da democracia brasileira.

Para além da coercibilidade, a internalização das normas, sobretudo por meio da educação ambiental, deve vir acompanhada da formação de uma ética ambiental coletiva, capaz de impulsionar o ser humano a realizar as suas necessidades presentes com sustentabilidade, respeitando a capacidade de suporte do meio ambiente e o direito das futuras gerações ao usufruto dele.

O processo de formação da moral imperativa pretendida pelas Políticas Ambiental e Urbanística, à semelhança do conceito de justiça discutido por Kant (2008, p. 33), deve ser contínuo e deve envolver a cooperação do Poder Público, da sociedade civil e do mercado, no sentido do estabelecimento de novos valores éticos hábeis a promover o desenvolvimento sustentável.

2.2.1 A propriedade privada urbana na Constituição Federal de 1988: do direito absoluto à função socioambiental

No Brasil, a defesa do meio ambiente é considerada um princípio que orienta a atividade econômica (CF, art. 170, III e VI), um dever que deve ser repartido entre o Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a coletividade (CF, arts. 225 e 23,

IV). Segundo Machado (2008, p. 129), a Constituição Federal de 1988 uniu a sociedade civil e os três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) na missão conjunta e permanente de proteger o meio ambiente.

A tutela constitucional tem como alicerce o conceito de meio ambiente constante no artigo 3º, I, da Lei n.º 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que abrange elementos sociais, culturais e econômicos, além de físicos, químicos e biológicos. Assim, para fins de proteção jurídica, considera-se não apenas o meio ambiente natural (solo, água, ar, flora e fauna), mas também o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho.

Por força do artigo 5º, XXIII, da *Lex Matter* a propriedade privada – rural (CF, art. 186) e urbana (CF, art. 182, §2º) – desvinculou-se da antiga imagem de direito absoluto, transmutando-se naquela que tem uma função socioambiental a cumprir, amparada por valores éticos norteadores do país na implementação de um novo modelo de desenvolvimento que seja, de acordo com Sachs (2007, p. 22), socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado.

A nova função social surgiu com o propósito de permitir uma convivência harmônica em sociedade, por meio da imposição de regras limitativas ao exercício do direito de propriedade, a qual deve ser usufruída em prol do bem-estar de toda a coletividade e não apenas do seu proprietário.

As políticas Ambiental e Urbanísticas inauguradas em 1988 foram fortalecidas em um contexto jurídico que visava desapatrimonializar o direito privado, tornando-o mais atento aos valores do Estado Social, para superação da prevalência do individualismo sobre a coletividade e realização da dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2004, p. 121).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, na área rural e urbana, passou a ser tratado como um bem de uso comum do povo, de natureza jurídica difusa, que constitui direito fundamental da pessoa humana, sendo, por isso, irrenunciável e indisponível.

A partir desse fio condutor, foram fundadas as regras gerais das Políticas Ambiental e Urbanística brasileiras, que passaram a ser orientadas por princípios estruturantes do Estado Socioambiental de Direito, a exemplo da função social da propriedade (rural e urbana), da função social da cidade, do desenvolvimento sustentável e da dignidade da pessoa humana.

2.2.2 A função social da cidade e o processo de ambientalização brasileiro

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei federal, para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da coletividade.

A Carta Magna destacou a função social da cidade como necessária à garantia do bem-estar dos seus habitantes, de maneira que a realização desse propósito exige a realização de direitos sociais e fundamentais, por meio de ações e programas governamentais que estruturam a cidade com equipamentos urbanos, bens comunitários e serviços essenciais voltados ao desenvolvimento socioeconômico.

Para Alfonsin (2011, p. 36), a Constituição de 1988 promoveu uma quebra da visão de “urbanismo lote a lote”, cuja responsabilidade recaía basicamente sobre o proprietário privado, para adotar uma nova visão menos individualista, que pensa a cidade de forma ampla, em sua totalidade, demonstrando objetivo de tratar o urbanismo como uma função pública e a cidade como um bem comum.

Nessa perspectiva, o artigo 182 da Constituição de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o direito à cidade, apesar de não ter utilizado essa expressão, passando a afirmá-la como um direito difuso das presentes e futuras gerações e servindo de base para a emergência do direito à cidade justa e sustentável, a partir de uma interpretação sistemática e holística com outros dispositivos constitucionais, sobretudo com o artigo 225, considerado o núcleo da proteção ambiental.

Em decorrência do marco constitucional, ganhou fôlego o processo de ambientalização do país, iniciado na década de 1970, passando o Brasil a valorizar e a incorporar a dimensão ambiental nas suas diversas ações e políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos naturais e ao ordenamento territorial urbano (ROCHA, 2014, p. 464).

Leite Lopes (2006, p. 36) afirma que as transformações decorrentes do processo de ambientalização apresentam relação direta com o aumento da institucionalização da questão ambiental, que passou a ser fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos sociais, sobretudo no âmbito local, proporcionando novas práticas incentivadas pela educação ambiental e pela introdução do elemento participação popular nos assuntos afetos ao meio ambiente.

Para Rocha (2014, p. 464), a ambientalização é porção da territorialização das instituições políticas e se relaciona às ações públicas ambientais. Não obstante, a incorporação das preocupações com a questão ambiental, que é transversal e conexa a outras questões sociais, é mais do que uma opção jurídico-política: é um processo complexo de mudança no modo de consumo e produção da sociedade, bem como no modo de “pensar e agir” dos atores sociais capaz de gerar impactos positivos na “existência coletiva” (ROCHA, 2014, p. 465).

No Brasil, a ambientalização também pôde ser verificada no âmbito das relações sociais, “nos mecanismos de territorialização dos grupos sociais” (ROCHA, 2014, p. 465). Teisserenc (2010, p. 155) explica que a ambientalização dos movimentos sociais espelhou a incorporação da questão ambiental pelos grupos organizados, que passaram a assumi-la nas suas ações coletivas, muitas vezes de forma prioritária. Em consequência, o discurso ambiental passou a ser incorporado paulatinamente no tratamento das questões urbanas, estimulado por atores e movimentos sociais (ACSELRAD, 1999, p. 81) que lutam por melhoria da qualidade ambiental e das condições de vida da população citadina.

O discurso de proteção da qualidade de vida por meio da tutela ambiental, sobretudo à luz do direito sedimentado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, conferiu legitimidade e força ao argumento dos movimentos sociais ambientalizados, que passaram a cooperar com o Poder Público e a coletividade no sentido de defender o meio ambiente, em prol das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2014, p. 298-299) lembram que a Carta Magna estabeleceu, por meio da participação, poderes para que a sociedade civil fiscalize diretamente as ações integrantes das políticas públicas conduzidas pelo Estado, *lato sensu*, desde a fase de planejamento até o monitoramento que sucede a execução. Nesse sentido, a boa governança do meio ambiente seria promovida por meio de uma “gestão participativa do desenvolvimento”, a ser compartilhada em corresponsabilidade com toda a sociedade, tal como vem sendo reivindicado pelos movimentos sociais ambientalizados.

A gestão compartilhada do território, rural e urbano, é considerada uma nova forma de se “gerir a coisa pública” (LEITE LOPES, 2006, p. 28), no entanto, para que esse modelo tenha êxito, demanda o aprimoramento e o fortalecimento do regime democrático brasileiro, através, por exemplo, da criação de normas regulamentadoras e instrumentos jurídico-políticos que operacionalizem, no plano infraconstitucional, a participação da sociedade civil, em benefício dos interesses coletivos.

2.2.3 A concepção de cidade justa, democrática e sustentável na Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Em 2001, a Lei n.º 10.257 (Estatuto da Cidade) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, fixando normas de ordem pública e interesse social sobre o uso e a ocupação do solo urbano, visando a realização de igualdade, cidadania e melhoria da qualidade de vida da população. As limitações dispostas na referida norma visam proteger precipuamente a coletividade, uma vez que buscam promover a realização da função social da propriedade e da cidade, o bem-estar humano e o equilíbrio ambiental, consolidando mais do que um direito à cidade, mas sim o direito qualificado à cidade justa, democrática e sustentável.

O conceito de cidades sustentáveis incorporado pelo Estatuto da Cidade representa a tentativa de concretizar no Brasil ações que conciliem as várias dimensões da sustentabilidade: ambiental, territorial, social, econômica, política e cultural.

A Lei n.º 10.257/2001 apresenta as diretrizes gerais que devem guiar o Brasil na concretização dos objetivos da sustentabilidade urbana. Ela evidencia que o direito de acesso a bens e serviços urbanos essenciais à vida humana não pode ser materializado senão por meio da realização de outros direitos sociais e fundamentais, tais como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento e infraestrutura básica, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

A realização da cidade justa, que permite a plena realização da dignidade humana, tem como alicerce o reconhecimento de deveres de virtude do indivíduo para consigo e dele para com o outro e a comunidade (FARIAS; KLEIN, 2011, p. 71). Com efeito, a ordem urbanística, exercida essencialmente no âmbito do município, precisa espelhar a institucionalização do justo na cidade, consoante as diretrizes listadas nos incisos componentes do artigo 2º da Lei n.º 10.257/2001, as quais são demonstradas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade norteadoras da cidade justa, democrática e sustentável

Art. 2º, inciso	Diretrizes sociais do Estatuto da Cidade
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”.
IX	“ Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.
XIII	“ Audiência do Poder Público municipal e da população interessada 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”.

Fonte: Lei n.º 10.257/2001, artigo 2º (grifos nossos).

No sentido das diretrizes estatutárias, a boa gestão urbana necessita dos processos de desconcentração do Estado, com fortalecimento do papel do município na gestão da cidade sustentável, de descentralização das políticas públicas, bem como de uma permanente articulação entre instituições e atores sociais rumo à construção coletiva de uma nova gestão pública, mais eficaz, coerente e democrática.

Carvalho Filho (2013, p. 386) destaca que, diante dos dispositivos legais do Estatuto da Cidade, não há que se falar mais em “processo impositivo de urbanização”, conduzido somente ao alvedrio do Estado, de forma unilateral, vertical e centralizadora, sem levar em consideração os anseios da coletividade. Na nova ordem constitucional brasileira, os municípios têm o dever jurídico de conclamar a população a participar do processo de planejamento urbano, para que em cooperação realizem a gestão democrática da cidade. Somente por meio desse exercício democrático permanente é que se estará materializando o comando contido no artigo 225 da *Lex Matter* (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 53).

Vasconcellos Sobrinho, Vasconcellos e Souza (2009, p. 32) ressaltam que a Constituição Federal de 1988 contemplou a participação como “um instrumento fundamental de fortalecimento da sociedade civil e aproximação de suas demandas às políticas estabelecidas pelo Estado”. Os autores citados explicam que a gestão urbana se origina de dois processos conjugados: desconcentração do Estado, que envolve a descentralização das políticas públicas; e articulação dos órgãos e instituições estatais com associações civis e sociais (2009, p. 40), na busca da construção de um ambiente político-institucional que beneficie a sociedade.

Apesar da existência de parâmetros constitucionais e, ainda, da evidente importância da cooperação e da participação democrática na gestão urbana, Dias (2005, p. 46) lembra que

não existe um modelo de sustentabilidade que seja passível de aplicação em todas as cidades, logo cada cidade deve planejar as suas próprias estratégias em direção à sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade também não aponta qual modelo de gestão deve ser aplicado para democratizar a gestão da cidade, tornando-a justa, integrada, isonômica e democrático-participativa. Eis um desafio político que o Brasil precisa enfrentar neste início de século XXI, pois esse é o objetivo implantado pela Lei n.º 10.257/2001. Sem dúvida, esse enfrentamento depende mais de um protagonismo da sociedade do que de das ações do Estado e do mercado.

3 CONVERGÊNCIAS CONCEITUAIS

Nas abordagens jurídicas e não jurídicas revisadas sobre o direito à cidade justa e sustentável, observa-se que participação é uma dimensão citada de forma recorrente por cientistas nacionais e estrangeiros, havendo tendência a ser afirmada como componente salutar à democracia.

A participação é apontada por Cáceres (2010, p. 3), Bonavides (2001, p. 28), Shommer e Moraes (2010, p. 305-306), Nascimento e Teodósio (2014, p. 268), Carvalho Filho (2013, p. 387) e Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 49) como uma variável essencial à realização do projeto democrático da cidade justa e sustentável.

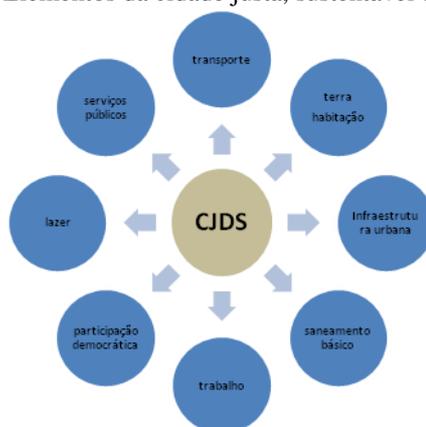
Face aos dispositivos legais examinados, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, por meio da participação, poderes para que a sociedade civil, em prol do interesse coletivo, fiscalize diretamente as ações integrantes das políticas públicas conduzidas pelo Estado. Nesse sentido, a boa governança urbana deve ser promovida por meio de uma “gestão participativa do desenvolvimento”, a ser compartilhada em corresponsabilidade com toda a sociedade (VASCONCELLOS SOBRINHO E VASCONCELLOS, 2012, p. 298-299).

Pela inspiração política da Carta Magna, que se afina com as diretrizes sociais insculpidas no artigo 2º da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) na busca do bem-estar coletivo, constata-se que a democracia é, ao mesmo tempo, o meio e um objetivo para a construção do ideal de cidade justa e sustentável. Esse reconhecimento, no entanto, face às perspectivas visitadas neste trabalho, exige a criação de instituições de “inovação cívica”, para exercício da “cidadania ativa”, e uma corresponsabilidade social entre Poder Público,

sociedade civil e mercado, que vem ao encontro do direito-dever emanado do artigo 225 da *Lex Matter* (NASCIMENTO; TEODÓSIO, 2014, p. 277).

Tanto na literatura revisada quanto nas normas analisadas, percebe-se convergência dos elementos integrantes do conceito de cidade justa e sustentável. As concepções teórica e legal apontam que o bem-estar comunitário se fará presente quando a cidade proporcionar a todos, sem discriminação de qualquer espécie e em igualdade de condições, a realização do direito à terra, habitação, infraestrutura urbana, ao saneamento básico, trabalho, transporte, lazer e aos serviços públicos, que são os pilares do desenvolvimento urbano. Todos esses direitos sociais urbanos estão, segundo Alfonsin (2011, p. 39), sob a proteção de um guarda-chuva, que é o direito à cidade, conforme ilustrado no mapa cognitivo abaixo colacionado (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Elementos da cidade justa, sustentável e democrática



Fonte: Autora, 2015.

O cenário teórico e legal esboçado neste artigo evidencia que o Brasil, neste começo de século XXI, está diante de um grande desafio político: o da sustentabilidade urbana. A questão que decorre dessa constatação é como se pode implantar o marco constitucional e infraconstitucional acima mencionado, no bojo da cidade contemporânea. O ordenamento jurídico pátrio assinala tão-somente a concepção ideal da cidade que deseja implementar, mas não aponta como se pode realizar a cidade legal – justa, democrática e sustentável – para que se possa ir além do que Santos (1988, p. 87) chama de a “dimensão retórica, burocrática e coercitiva da instância jurídica estatal da sociedade capitalista”.

4 CONCLUSÃO

O contexto histórico em que emergiram os primeiros debates acadêmicos sobre cidade justa, sustentável e democrática, a partir da década de 1970, revela que o conceito não se encontra acabado, mas o significado desse modelo de cidade vem sendo aperfeiçoado e compreendido, paulatinamente, no bojo das discussões teóricas e normativas sobre o tema.

Como consequência da base principiológica encartada na Constituição da República de 1988 e na Lei n.º 10.257/2001, as quais zelam pela proteção do meio ambiente e pela qualidade de vida humana, o Brasil passou a ter como objetivo a realização de igualdade substantiva, desenvolvimento sustentável e democracia participativa, visando garantir o direito coletivo à cidade justa e sustentável às presentes e futuras gerações.

As diretrizes sociais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade alinham-se com os argumentos presentes nas principais abordagens examinadas neste artigo, sobretudo com aquela tomada como referencial teórico. Outrossim, elas se afinam com os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana estabelecidos pelo país, em sua Carta Magna, na busca pela construção de uma sociedade livre, justa, solidária e sustentável, que promova o bem-estar de todos, sem discriminação, e que persiga a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, a democracia desponta como um meio e um objetivo a ser alcançado para a construção do ideal de cidade justa e sustentável adotado pelo Brasil.

O resultado da pesquisa assinala que as concepções teórica e legal examinadas caminham na mesma direção e apresentam como ponto de confluência a participação popular, apontada como elemento imprescindível à realização do projeto da cidade justa, democrática e sustentável.

Por demonstrar o estado da arte do debate sobre cidade justa, democrática e sustentável, considera-se que o artigo alcançou o objetivo proposto na pesquisa, isto é, o de fazer um levantamento bibliográfico sobre o tema, o qual continua em estudo no âmbito de um projeto mais amplo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, maio 1999, p. 79-90. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/27/15>>. Acesso em: 31 jul 2015.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 34-46.

ALVES, Maria Júlia Almeida da Silva. *Direito às cidades sustentáveis: histórico, elementos e jusfundamentalidade à luz de Ronald Dworkin*. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2010, p. 6.593-6.614.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jan 2015.

_____. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 jan 2015.

_____. *Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional de Meio Ambiente*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jul 2015.

CÁCERES, Pamela. Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables. In: *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 296-344.

_____. *La "construcción" de la ciudad como bien público: Tendencias y alternativas*. Anais do Congresso "El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafios", Universidad Nacional de Córdoba, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.elagora.org.ar/site/posibles/Articulos%20PDF/PDF%20Art03.pdf>>. Acesso em: 15 jul 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2005.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; KLEIN, Caroline Maraschin. Princípios éticos universais da cidade justa. In: *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 67-78.

GRAZIA, Grazia; QUEIROZ, Lêda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio. In: *O desafio da sustentabilidade urbana*. GRAZIA, Grazia de et al.

(Orgs.). Rio de Janeiro, Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IBASE, 2001, p. 19-81.

KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Tradução, textos adicionais e notas de Edson Bini. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2008.

LEITE LOPES, José Sérgio. Sobre "processos" de ambientalização dos conflitos e sobre dilemas da participação. In: *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 12, n. 25, jan./jun. 2006, p. 31-64. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 19 jul 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MUSSI, Andréa Quadrado. O ordenamento do espaço urbano. In: *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 79-106.

NASCIMENTO, Daniele Cardoso do; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Cidades como arena para a democracia participativa: o movimento Nossa BH nas relações intersetoriais. In: *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 266-295.

_____. Accountability democrática como uma forma de inovação cívica e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis como um exemplo. In: *Anais do 4º Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo*. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-4/426-4-6-format-accountability-democratica-como-uma-forma-de-inovacao-civica/file>>. Acesso em: 20 jul 2015.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 65-141.

REDIN, Giuliana. Direito à cidade: direitos humanos e o político na sociedade de risco. In: *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 56-66.

ROCHA, Gilberto de Miranda. Ambientalização do território na Amazônia brasileira e a gestão ambiental. In: *Ambiente e sociedade na Amazônia: uma abordagem interdisciplinar*. VIEIRA, Ima Célia Guimarães; TOLEDO, Peter Mann de; SANTOS JUNIOR, Roberto Araújo Oliveira (Orgs.). 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 461-487.

SACHS, Ignacy. *Primeiras intervenções*. In: *Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil*. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 21-41.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito*. In: *Revista de Direito Ambiental*. Ano 19, vol. 73, jan./mar., 2014, p. 47-90.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHOMMER, Paula Chies. *Apresentação: Democracia, cidades e controle social*. In: *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 215-220. Disponível em: <https://www.academia.edu/9888953/Democracia_Desaf%ADos_Oportunidades_y_Tendencias>. Acesso em: 16 jul 2015.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. *Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí*. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*. vol. 8, n. 3, set./dez. 2010, p. 298 - 326. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/244/186>>. Acesso em: 15 jul 2015.

TEISSERENC, Pierre. *Ambientalização e Territorialização: situando o debate no contexto da Amazônia Brasileira*. Tradução de Maria José da Silva Aquino. In: *Revista Antropolítica*. Niterói, n. 29, 2010, p. 153-179. Disponível em: <<http://www.ppgedam.ufpa.br/download/ps2013/Teisserenc.pdf>>. Acesso em: 31 jul 2015.

UNHABITAT. *The right to the city: transpondo a divisão urbana*. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/wuf>>. Acesso em: 19 out 2015.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. *Notas introdutórias sobre desenvolvimento e desenvolvimento territorial*. In: *Desenvolvimento local e direito à cidade na floresta amazônica*. MITSCHHEIN, Thomas A.; CHAVES, Jadson F.; ROCHA, Gilberto de Miranda; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário (Orgs.). Belém: NUMA/UFPA, 2013, p. 13-37.

_____. *Mapeamento cognitivo para revisão bibliográfica e análise conceitual*. In: *Cartografia Cognitiva: Mapas do conhecimento para pesquisa, aprendizagem e formação docente*. Série CoLearn. OKADA, Alexandra (Org.). Cuiabá: KCM, 2008, p. 155-173.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque; SOUZA, Carlos Augusto. *Participação e Governança Urbana*. In: *O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém*. VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p. 31-51.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Gestão participativa, parceria e conflitos por poder no contexto de programas para o desenvolvimento na Amazônia. In: *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. CANÇADO, Airton C.; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Ijuí: Inijuí, 2012, p. 295-324.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro. Introduzindo o debate sobre o desafio político da sustentabilidade urbana. In: *O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém*. VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; ROCHA, Gilberto de Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). Belém: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009, p.11-29.

V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 19 out 2015.

VILLAÇA, Flávio. A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). In: *Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa*. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). Passo Fundo: IMED, 2011, p. 47-55.