

OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL

CHALLENGES TO THE IMPLEMENTATION OF THE FUNDAMENTAL
RIGHT TO A SUSTAINABLE CITY

Dinalva Souza de Oliveira

*Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí
(UNIVALI)*

Promotora de Justiça do Ministério Público de Rondônia (MPRO)

Resumo: A sustentabilidade está no centro dos debates globais, sendo que os organismos internacionais passaram a discutir mecanismos para compelirem os Estados na busca por boas práticas ambientais, a fim de tornar as cidades sustentáveis. Nessa esteira, o presente artigo tem como temática principal a análise relativa à concretização do direito fundamental à cidade sustentável. O objetivo geral é o estudo dos principais desafios para a implementação do direito fundamental à cidade sustentável. Os objetivos específicos são analisar a proteção constitucional do meio ambiente, traçar breves apontamentos concernentes ao direito à cidade, perpassando pelo princípio da sustentabilidade e o paradigma das cidades sustentáveis. Conclui-se que é imperioso o combate à ineficiência estatal para a efetivação do direito fundamental à cidade sustentável. Para a consecução do artigo utilizou-se o método indutivo e pesquisas qualitativa, bibliográfica e documental.

Palavras-chaves: Cidades Sustentáveis. Direitos fundamentais. Meio ambiente. Sustentabilidade.

Abstract: Sustainability is at the heart of global debates, with international organizations now discussing mechanisms to compel states to pursue good environmental practices in order to make cities sustainable. In this vein, the main theme of this article is the analysis of the materialization of the fundamental right to a sustainable city. The general objective is to study the main challenges to the implementation of this right. The specific objectives are to analyze the constitutional protection of the environment and briefly discuss the concept of city, addressing the principle of sustainability and the paradigm of sustainable cities. The inductive method and qualitative, bibliographical and documentary researches were used in the development of this study.

Keywords: Sustainable cities. Fundamental rights. Environment. Sustainability.

Enviado em: 28-02-2019

Aceito em: 08-05-2019

INTRODUÇÃO

Vive-se o período das aglomerações urbanas. No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹ apontam que aproximadamente 84% da população residem na zona urbana. O êxodo rural se acentuou na segunda metade do século XX, ocasionado, sobretudo, pela mecanização do campo, sendo que o crescimento exponencial e desordenado dos centros urbanos resultou no aumento de demandas próprias decorrentes do fenômeno da urbanização.

Diante desse cenário, a questão ambiental é, sem dúvida, uma das mais sensíveis, pois irradia efeitos para outras áreas de atuação, como saúde, saneamento, moradia, alimentação. Não sem razão, a sustentabilidade está no cerne dos debates globais. A comunidade passou a discutir mecanismos para constranger os Estados para a adoção de práticas ambientais que visem a assegurar a vida no planeta.

Nessa toada, tornar as cidades sustentáveis, vale dizer, conferir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, é o desafio a ser perseguido pela sociedade, seja no âmbito público ou privado, no plano interno ou internacional, como se verá ao longo do presente artigo.

2 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

A comunidade internacional, a partir de década de 1970, percebe a necessidade de promover discussões no plano global concernente à proteção ambiental. A primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente realizou-se em Estocolmo, entre 5 e 16 de junho de 1972, e resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

O reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente tem como suporte a Declaração do Meio Ambiente de 1972, elaborada por ocasião da citada conferência, sendo que os princípios afetos à questão ambiental formulados naquela oportunidade são prolongamentos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e nortearam a elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2013, p. 61-73).

A Declaração do Meio Ambiente de 1972, também conhecida como Declaração de Estocolmo, contém 26 princípios relativos a comportamentos e respon-

¹ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>. Acesso em 15 jan. 2019.

sabilidades que estabelecem diretrizes nos processos decisórios de relevância ambiental (MILARÉ, 2013, p. 1533).

No ordenamento pátrio, a Constituição Federal de 1988 reservou capítulo próprio para a tutela do meio ambiente. É também a primeira constituição a usar a expressão meio ambiente, consoante disposição no artigo 225, *in verbis*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações².

Nessa toada, embora o meio ambiente não esteja arrolado no bojo do Título II, denominado dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição Federal de 1988, certo é que, em razão da cláusula de abertura prevista no artigo 5º, § 2º, do texto constitucional, a qual dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros oriundos do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, não restam dúvidas de que o constituinte alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito fundamental e, por consequência, a vida nas cidades deve se pautar pela extensão e fruição desse direito.

O meio ambiente é interesse difuso, pois não se esgota numa só pessoa, mas se espraia para uma coletividade indeterminada (MACHADO, 2014, p. 148). Afirma-se a existência de um direito ao meio ambiente, a um tempo individual e coletivo, e que se qualifica como direito fundamental da pessoa. Tal direito refere-se não à fruição do meio ambiente, que é individual, mas à conservação, que é concernente à coletividade (MADDALENA apud MACHADO, 2014, p. 149).

Partindo-se do conceito de direito fundamental encampado por Sarlet (2018, p. 78) de que estes são posições jurídicas concernentes à pessoa e que dada sua relevância foram positivadas na Constituição, certo é que quando o constituinte originário disciplinou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, erigiu-o à categoria de direito fundamental. Essa constatação é perceptível em razão da supremacia ambiental e irradia efeitos para todas as demais áreas (econômica, social, política, cultural). Como direito fundamental, é possível exigir a correspondente prestação por parte do Estado, ainda que seja na via judicial.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 jan. 2019.

Há um entrelaçamento lógico entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a própria vida e, nesse sentido, ele pode ser exercido por todos, seja no aspecto coletivo (interesse difuso), seja pela pessoa humana individualmente considerada (direito subjetivo personalíssimo), conforme aponta Milaré (2013, p. 121). Conferido o *status* de direito fundamental à proteção ambiental, incide todo o arcabouço protetivo de normas com essa envergadura, como o regramento de cláusulas pétreas:

a consolidação constitucional da proteção ambiental como cláusula pétrea corresponde à decisão essencial da lei fundamental brasileira”, em razão da sua importância do desfrute de uma vida com qualidade ambiental à proteção e equilíbrio de todo o sistema de valores e direitos constitucionais, e especialmente à dignidade humana (FENSTERSEIFER, 2008, p. 170).

No que tange à classificação do meio ambiente, Fiorillo (2011, p. 73-81) elenca as seguintes categorias: meio ambiente natural ou físico, artificial, cultural e do trabalho e o patrimônio genético.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981)³, no artigo 3º, inciso I, define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Trata-se de conceito relativo ao meio ambiente natural ou físico.

O meio ambiente artificial pode ser compreendido nos seguintes termos:

espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao *conceito de cidade*. Vale verificar que o vocábulo “urbano”, do latim *urbs, urbis*, significa cidade e, por extensão, seus habitantes. Não está empregado em contraste com o termo *campo* ou *rural*, porquanto qualifica algo que se refere a *todos os espaços habitáveis* [...] (FIORILLO, 2011, p. 74-75, grifo do autor).

O meio ambiente cultural está disposto no artigo 216 da Constituição Federal⁴. Refere-se, de modo geral, ao patrimônio histórico. Pontua-se, ainda, a

³ BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 15 jan. 2019.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 jan. 2019.

subdivisão do meio ambiente cultural decorrente da era informacional, o denominado meio ambiente digital (FIORILLO, 2011, p. 76-77).

Quanto ao meio ambiente do trabalho, pode ser compreendido nos seguintes termos:

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.) (FIORILLO, p. 2011, p.77).

Por último, a tutela jurídica do patrimônio genético, aí compreendido não apenas as espécies vegetal, fúngico, microbiana ou animal, mas especialmente vinculados à pessoa humana, tem proteção constitucional, nos termos do artigo 225, § 1º, incisos II e V, c/c o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição (FIORILLO, 2011, p. 79-81).

3 DIREITO À CIDADE: BREVES CONSIDERAÇÕES

Estudos apontam que o marco inaugural da cidade se deu no momento em que o desenvolvimento das forças produtivas foi suficiente, no campo, para permitir que o produtor primário produzisse mais que o necessário à sua subsistência e, assim, o campo pôde transferir à cidade o excedente alimentar que garante a sua existência (SINGER, 2018, p. 9).

No mesmo sentido, aponta Benevolo (2017, p. 23) que, no processo de evolução da humanidade, o surgimento da cidade se deu a partir do momento em que as indústrias e os serviços não são executados pelas pessoas que cultivavam a terra, mas por outras que não tinham essa obrigação e que eram mantidas pelas primeiras com o excedente produzido.

Garantida a sobrevivência do homem na cidade, o crescimento populacional urbano proporcionou o surgimento de supercidades, sendo que Nínive e Babilônia são tidas como as primeiras grandes cidades da história da humanidade; metrópoles de dimensões comparáveis às modernas e que durante longo tempo permaneceram como símbolo de toda grande concentração humana, com seus méritos e defeitos (BENEVOLO, 2017, p. 32).

A cidade pode ser compreendida a partir de vários enfoques. Para a sociologia urbana, a cidade é vista como “situação humana”, “uma organização geral da sociedade”, “centro de consumo de massa” ou “fábrica social”. A abordagem demográfica e quantitativa refere-se ao número de habitantes do núcleo urbano. O aspecto econômico analisa a cidade como conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais. Por fim, no aspecto jurídico-político, a cidade consiste em um núcleo urbano, sede do governo (ROCHA, 1999, p. 4-5).

Nessa toada, a cidade é oriunda de um processo histórico, ou seja, a cidade teve início num dado momento da evolução social, sendo certo que as alterações da vida cidadina permanecem até os dias atuais. Como bem demonstrado por Milaré (2013, p. 950):

a estruturação da vida cidadina processa-se a partir de necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender a essas necessidades.

A cidade é retratada como o espaço propício para o desenvolvimento de ideias e o engajamento de diferentes grupos sociais e, nesse sentido, pode-se afirmar a existência de um direito à cidade. Destaca Harvey (2014, p. 27-28) que a cidade é um dos direitos humanos mais caros, muito embora não receba a importância que lhe cabe.

Reinventar a cidade de acordo com os desejos mais profundos dos seus moradores é parte desse processo perene de luta pela conquista e manutenção do espaço urbano. A luta pelo direito à cidade equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como as cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental (HARVEY, 2014, p. 30).

No mesmo sentido, Lefebvre (2011, p. 134) aduz que o direito à cidade é manifestado como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar.

Para o direito interno, com o advento da Constituição de 1988, a cidade passa a ter natureza jurídica de bem ambiental, havendo uma estreita relação territorial e econômica, passível de tutela jurídica (AHMED, 2009, p. 18). Nessa esteira, a cidade reveste-se de importância para o indivíduo, garantindo a sua realização plena enquanto integrante de uma ordem comum. Atrai a proteção jurídica, podendo-se falar em um verdadeiro direito à cidade.

4 O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO DAS CIDADES

A partir da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, a qual resultou no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, intensificaram-se os debates a nível mundial no trato das questões ambientais.

Em 1983, no âmbito da ONU, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A Comissão fora composta por diversos especialistas, sendo a primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland designada para a presidência da Comissão. Os trabalhos encerraram-se em 1987, tendo o documento sido intitulado “Nosso Futuro Comum”⁵.

No Relatório Brundtland, como foi conhecido o documento elaborado pela comissão, destacou-se que desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometimento da capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade passa a ser o parâmetro a ser trilhado pela sociedade na luta pela garantia de condições de vida digna no planeta para as presentes e futuras gerações. No direito interno, a sustentabilidade tem raiz constitucional, pois quando o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as presentes e futuras” gerações, está dando o conteúdo essencial da sustentabilidade (SILVA, 2013, p. 28).

Aponta Derani (2008, p. 112) que a terminologia desenvolvimento sustentável trazida no Relatório Brundtland apresenta uma análise reflexiva:

O conteúdo da definição de desenvolvimento sustentável passa por uma relação intertemporal, ao vincular a atividade presente aos resultados que dela podem retirar as futuras gerações. As atividades que visam a uma vida melhor no presente não podem ser custeadas pela escassez a ser vivida no futuro.

Quando se fala em desenvolvimento, deve-se ter em mente que não se trata apenas do aspecto econômico, mas do conjunto de condições necessárias para a plena satisfação do homem, do seu bem-estar físico e psíquico, sem comprometimento da dignidade dos seres vivos em longo prazo. Nesse sentido, no

⁵ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em 15 jan. 2019.

campo terminológico, há preferência pela utilização do termo sustentabilidade, ao argumento de que esta deve condicionar o desenvolvimento e não o contrário. A sustentabilidade, sob o influxo do artigo 225 da Constituição, é qualificação constitucional do desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento que importa é aquele que se constitui reciprocamente com a sustentabilidade (FREITAS, 2012, p. 31, 48-49).

Nesse sentido, “se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado como *sustentável*” (SILVA, 2013, p. 28, grifo do autor).

A primeira aparição do termo sustentabilidade, em alemão *nachhaltigkeit*, ocorreu com a publicação do livro de Hans Carl Von Carlowitz, em 1714, o qual tinha por objeto a análise de “como a conservação e o cultivo de madeira podem ser geridos de modo a proporcionar o uso continuado, duradouro e sustentável” (BOSELMANN, 2015. p. 36).

No início do século XIX, a sustentabilidade era aceita como sinônimo de boas práticas florestais, sendo fundamental na legislação florestal daquele século, como o artigo 2º da Lei Florestal da Bavária de 28 de março de 1852, o qual destaca que “a gestão de florestas públicas tem de seguir a sustentabilidade como princípio supremo”. A problemática da sustentabilidade na fase pré-industrial diferencia-se dos dias atuais. As sociedades agrícolas organizavam-se em ciclos de recursos naturais. O risco de se perder toda a base de recursos não se verificava, em regra, ou quando isso ocorria, no caso das florestas da Europa, estratégias de gestão mais rígidas eram aprovadas. Para garantir a sobrevivência, a economia insustentável deveria ser detectada de forma rápida (BOSELMANN, 2015, p. 38-42).

Atualmente, em decorrência do mundo globalizado e industrializado, dado o nível de complexidade ambiental, social e econômico, não é possível falar em soluções rápidas. A sustentabilidade tornou-se algo distante. Nesse contexto, é de importância basilar o Relatório Brundtland, pois lançou para o debate público a sustentabilidade como promessa para salvar o planeta do colapso existencial, como destaca Bosselman (2015, p. 42).

O Relatório Brundtland espelhou a preocupação dos organismos internacionais e de pesquisadores em promoverem a defesa do meio ambiente, a fim de garantir a perpetuação da espécie humana em condições de vida digna. Nessa

esteira, a sustentabilidade pode ser definida como princípio constitucional, que deve pautar a conduta humana:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 41).

Defende-se, ainda, a multidimensionalidade do princípio da sustentabilidade, sendo indispensável a observância de todas as dimensões esboçadas para a concretude das finalidades constitucionais (FREITAS, 2012, p. 55-57).

A dimensão social estaria atrelada à satisfação dos direitos sociais, conhecidos como direitos de segunda geração, os quais demandam atuação positiva do Estado. A dimensão ética, por sua vez, visa à concretização do princípio da solidariedade e da dignidade, ao aduzir a ligação que deve se estabelecer entre os seres humanos e para além do bem-estar individual, deve-se buscar a sua universalização real e efetiva. A dimensão ambiental ou ecológica da sustentabilidade, em apertada síntese, refere-se à impossibilidade de se ter qualidade de vida e longevidade em um ambiente degradado, na exata medida do que dispõe o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. No aspecto econômico da sustentabilidade, é indispensável o balizamento entre custos e benefícios dos empreendimentos, a observância ao princípio constitucional da economicidade, tal como disposto no artigo 170 da Constituição Federal e a escorreita regulação do mercado (FREITAS, 2012, p. 58-67).

Na vertente jurídico-política,

a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada indivíduo (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente (FREITAS, 2012, p. 67).

Na mesma linha reflexiva, Sachs (2008, p. 15-16) destaque que o desenvolvimento sustentável apresenta cinco pilares. O pilar social revela-se como a própria finalidade do desenvolvimento. Enfatiza a probabilidade de colapso so-

cial que paira de forma ameaçadora sobre lugares problemáticos do planeta. No aspecto ambiental, é subdividido em duas dimensões: os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos. A equilibrada distribuição espacial dos recursos, das populações e atividades, dá azo ao pilar territorial. A viabilidade econômica como *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam. Por fim, o pilar político, no qual a gestão democrática atue como instrumento necessário para a reconciliação do desenvolvimento com a conservação da biodiversidade.

Não obstante, mesmo após décadas desde a elaboração do Relatório Brundtland, constata-se que ainda não foi possível pôr em prática pelos Estados todas as medidas insertas no relatório para a efetividade da sustentabilidade. Avanços e retrocessos permeiam discursos acalorados quanto se trata da temática ambiental. Muito embora o relatório não tenha força vinculante, eis que não tem natureza jurídica de tratado internacional e, portanto, não gera obrigações para os Estados, certo é que trata-se de importante instrumento para a proteção ambiental.

Tendo em vista a importância do Relatório Brundtland e a necessidade de continuidade das ações ambientais, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Cúpula da Terra ou Eco-92. A conferência resultou em dois importantes documentos. O primeiro documento é a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual contém 27 princípios e tem por objetivo estabelecer um novo modelo de desenvolvimento, com suporte na utilização sustentável dos recursos ambientais, no respeito à capacidade planetária de absorção dos resíduos e de efluentes líquidos e gasosos poluentes e, ainda, na valorização da qualidade ambiental como requisito à qualidade de vida. O segundo documento é a Agenda 21. Trata-se de instrumento de ação não vinculante, a ser implementado pelos governos, pelas agências de desenvolvimento, pelas Organizações das Nações Unidas e por grupo setoriais independentes, baseado em outros documentos, como o próprio Relatório Brundtland (MILARÉ, 2013, p. 1554).

Destaque ainda para o documento intitulado Carta da Terra, elaborado no ano 2000. O instrumento é uma declaração de princípios para a construção de uma sociedade global no século XXI, tendo como um dos pilares a sustentabilidade. Para Boff (2015, p. 13), a Carta da Terra

representa um chamamento sério acerca dos riscos que pesam sobre a humanidade. Ao mesmo tempo enuncia, cheia de esperança, valores e princípios a serem compartilhados por todos, capazes de abrir um novo futuro para a nossa convivência neste pequeno e ameaçado planeta.

Em continuidade à Eco-92, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, em Joanesburgo, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, também realizada no Rio de Janeiro, em 2012, e a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em 2015, em Nova York, são alguns exemplos de que os debates, no plano global, atinentes às questões ambientais permanecem em voga, culminando na elaboração de documentos que estabelecem diretrizes para as ações estatais, organizações não governamentais e a sociedade na busca por uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável.

A sustentabilidade, ou o desenvolvimento sustentável, é um dever ético a ser perseguido, o qual norteia toda a atividade humana, pautando-se, sobretudo, pela observância aos direitos fundamentais. No atual estágio da humanidade, a análise do movimento de urbanização, no contexto das cidades, prescinde do estudo da sustentabilidade, uma vez que este irradia efeitos para todo o sistema jurídico.

5 O PARADIGMA DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS

A cidade está diretamente relacionada à categoria de meio ambiente artificial, com base na classificação defendida por Fiorillo (2011, p. 73-81). No plano infraconstitucional, a Lei n. 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabeleceu as diretrizes da política urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por intermédio de diversas diretrizes.

Cidade sustentável é anunciada como a primeira diretriz da política urbana. No artigo 2º, inciso I, o legislador dispõe que cidade sustentável compreende 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 gerações⁶.

Para a qualidade de vida no meio urbano, é imprescindível que sejam efetivados todos os elementos enumerados no estatuto da cidade, ou seja, terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. E não é só, pois a qualidade de vida dos habitantes é para o presente, mas também para o futuro, em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável. Assim, o paradigma de cidade a ser alcançado pelo poder público e pela coletividade é a cidade sustentável, temática também discutida na seara internacional.

A Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável ocorrida em 2015, em Nova York, resultou na elaboração do documento denominado Agenda 2030. A agenda baseou-se nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos no ano 2000 e que incluíam oito objetivos de combate à pobreza a serem alcançados até o final de 2015. A agenda reflete, ainda, os novos desafios de desenvolvimento e está ligada ao resultado da Rio+20, Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro, além dos demais documentos produzidos no âmbito da ONU ao longo dos anos com substrato na sustentabilidade⁷.

A agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, conforme anunciado no seu preâmbulo⁸.

No documento, há a indicação de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, e 169 metas a serem alcançados até aquela data. O 11º objetivo tem por temática “Cidades e Comunidades Sustentáveis”: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis⁹.

Garantia de acesso à habitação segura e adequada, saneamento básico, mobilidade urbana, defesa do patrimônio cultural e natural, gestão de resíduos sólidos, qualidade do ar etc., estão incluídos nas metas do 11º objetivo. A au-

⁶ BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/L10257.htm>. Acesso em 15 jan. 2019.

⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 20 abr. 2019.

⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

⁹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

sência dessas condições impacta no equilíbrio do meio ambiente e, por consequência, no bem-estar físico e psíquico, em descompasso com o princípio da sustentabilidade¹⁰.

A preocupação com as cidades é justificada em razão do rápido crescimento populacional nas áreas urbanas. Dados da ONU apontam que, em 1950, 30% da população mundial residia nas cidades. Em 2018, esse número atingiu 55%. Para 2050, a expectativa é de que esse percentual seja de 68% da população¹¹.

Certo é que há uma consonância entre cidade sustentável e a satisfação das necessidades básicas do homem como integrante do meio em que vive. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade traz balizas para o incremento de políticas públicas, parâmetros de atuação na iniciativa privada, além da participação da sociedade, a fim de se alcançarem cidades sustentáveis.

6 DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Para a consecução dos objetivos elencados na agenda 2030 da ONU, consignou-se a imprescindibilidade da união de esforços em uma parceria global revitalizada. A ideia é desenvolver uma parceria de trabalho em um espírito de solidariedade global, em especial, a solidariedade com os mais pobres e com as pessoas em situações vulneráveis, reunindo governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos disponíveis¹².

Ao mesmo tempo em que se busca uma parceria global para a implementação dos objetivos da agenda, não se ignora que cada país permanece sendo o principal responsável pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social¹³. Vale ressaltar que as finanças públicas, tanto nacionais como internacionais, desempenham papel vital na prestação de serviços essenciais e bens públicos, conforme destacado pela agenda 2030, sendo um dos meios para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável¹⁴.

¹⁰ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

¹¹ Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>. Acesso em 21 abr. 2019.

¹² Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

¹³ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20 abr. 2019.

O papel do Estado na consecução de cidades sustentáveis depende da elaboração de políticas públicas, que se consubstanciam na destinação de moradia adequada, saneamento ambiental, infraestrutura, gestão adequada dos resíduos sólidos, mobilidade urbana etc., e implicam o aporte de recursos financeiros.

A ineficiência dos gastos públicos decorrentes de fatores como falta de planejamento, má gestão e corrupção, esta última materializada pela dilapidação do erário, protraem a execução de políticas públicas e acarretam perdas irreparáveis à sociedade. Estudos revelam que no Brasil, em razão do elevado índice de corrupção, parcela significativa das verbas públicas tem destinação diversa da prevista em lei, ou seja, são desviadas em decorrência do fenômeno da corrupção¹⁵.

Em 2018, o Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pela organização Transparência Internacional¹⁶, aponta que o Brasil está na 105ª posição de um total de 180 países pesquisados, o que reflete o alto índice de corrupção no setor público¹⁷. Como exemplo dos efeitos danosos da corrupção, a operação Lava Jato, conhecida no cenário nacional e internacional, desvendou escândalo de corrupção envolvendo a classe política brasileira e revelou desvios de recursos públicos que se estima na casa de bilhões de reais em prejuízo à coletividade e, portanto, à concretização dos direitos fundamentais¹⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No mundo globalizado, marcado pelo consumo excessivo, é premente a preservação do meio ambiente, dada a escassez desse bem e o comprometimento da vida no planeta. Nesse norte, a sustentabilidade está no centro dos debates globais. Os organismos internacionais passaram a discutir mecanismos para constrangerem os Estados na busca por práticas ambientais calcadas na responsabilidade compartilhada entre os povos.

¹⁵ Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em 2 fev. 2019.

¹⁶ A Transparência Internacional foi fundada em 1983 por Peter Eigen e outros colaboradores e tem como suporte a experiência profissional de Peter no Banco Mundial, eis que o impacto negativo da corrupção em relação aos projetos financiados pelo banco, resultava em perdas para a sociedade. Atualmente a Transparência Internacional é responsável pela divulgação anual de indicadores sobre o grau da corrupção nos países, como o Índice de Percepção da Corrupção e o Barômetro Global da Corrupção, sendo referência na luta e nos estudos sobre a corrupção no plano global. Disponível em: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international. Acesso em 2 fev. 2019.

¹⁷ Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018/>. Acesso em 2 fev. 2019.

¹⁸ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em 2 fev. 2019.

Para a qualidade de vida na cidade, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, materializada pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, há que se ter garantido e, principalmente, implementado, todos os elementos enumerados no estatuto da cidade, ou seja, terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, a fim de conferir ao espaço territorial habitado as condições necessárias para uma vida digna.

Não obstante, a ineficiência dos gastos públicos decorrentes de fatores como falta de planejamento, má gestão e corrupção, impedem a execução de políticas públicas, em especial na seara ambiental, e acarretam danos irreparáveis à sociedade. O combate à ineficiência estatal é um dos caminhos a ser trilhado, a fim de assegurar a concretização do direito fundamental à cidade sustentável, pois tornar uma cidade mais agradável aos seus habitantes garante qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

AHMED, Flávio. A cultura e o lazer na perspectiva da sustentabilidade das cidades. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Org.). **Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 6. ed. reimpr. Tradução de Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 2017.

BOSELDMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e

dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 8. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PORTAL DA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. **O custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano.** São Paulo. 15 de maio de 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em: 2 fev. 2019.

PORTAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.** Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

PORTAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Agenda 2030.** Brasília. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em: 20 abr. 2019.

PORTAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o meio ambiente.** Brasília. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 15 jan. 2019.

PORTAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **17 objetivos para transformar nosso mundo.** Brasília. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/> Acesso em: 20 abr. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption perceptions index 2018.** Berlim. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 2 fev. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Faqs on transparency international.** Berlim. Disponível em: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international. Acesso em: 2 fev. 2019.

PORTAL DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010:** população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Brasília, 29 de nov. 2010. Disponível em: Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes Casos.** Brasília. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Função ambiental da cidade:** direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SINGER, PAUL. **Economia política da urbanização**. 3. ed. 1. reimpr. São Paulo: Contexto, 2018.