

A ÉTICA DO DESENVOLVIMENTO NO CENÁRIO DO PLANEJAMENTO URBANO: REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS¹

Carlos Sérgio Gurgel da Silva²

David de Medeiros Leite³

INTRODUÇÃO



As cidades são, por excelência, centros de atração de pessoas. Todas as cidades possuem características que as tornam únicas em quaisquer cenários políticos, sociais, históricos, culturais e econômicos. Em todos os casos, as cidades não podem ser entendidas, apenas e tão somente, como um espaço onde vivem milhares de pessoas, que se instalam e que vivem em seus territórios. As cidades possuem lógicas próprias, que se fundam nos processos de ocupação e transformação de seus territórios, ao longo do processo histórico de sua criação e de seu desenvolvimento. Assim como ocorre com a propriedade urbana, que

¹ Este artigo foi inicialmente publicado como capítulo de livro na obra: *Direito Público e Cidadania: Reflexões Teóricas sobre os Direitos Fundamentais* (ISBN nº 978-85-7621-191-4), da Edições UERN, em 2017.

² Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal), Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte (FESMP-RN), Professor Adjunto IV (efetivo) do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Advogado.

³ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), graduação em Administração de Empresas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), mestrado em Democracia y Buen Gobierno pela Universidade de Salamanca (Espanha) e doutorado em Direito Administrativo - Universidad de Salamanca (Espanha). É Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

segundo a ordem jurídica brasileira, deve cumprir uma função social, as cidades também têm funções sociais a cumprir. Sobre esta função social das cidades, traduzidas em preceitos éticos que devem nortear ações do Poder Público e da coletividade, é que iremos tecer reflexões ao longo deste artigo. Em um momento como o atual, em que as questões éticas estão, mais do que nunca, no seio das principais discussões nacionais, a ideia de reforçar o compromisso de todos os atores, nos âmbitos políticos e sociais, com o estabelecimento de um quadro de desenvolvimento social e econômico que permita e facilite a superação dos principais entraves ao desenvolvimento urbano inclusivo, apto a concretizar direitos fundamentais no espaço urbano e nos espaços territoriais adjacentes, constitui o objetivo principal desta nossa reflexão acadêmica. Em face da discussão proposta far-se-á uma exposição inicial tratando da questão da ética do desenvolvimento e da ética no desenvolvimento, para em seguida abordar-se o aspecto do planejamento ambiental e seu espaço na política urbana brasileira. Na sequência tratar-se-á da questão do papel dos atores estatais na consolidação do conceito de cidades sustentáveis, na perspectiva da realização do federalismo cooperativo, e, por fim, será feita uma abordagem crítica acerca da participação da população nos processos de produção e construção de cidades sustentáveis. Todos os aspectos desta discussão tem como cerne primordial, apontar a necessidade de mobilizações e de atuações concertadas entre o Poder Público e a coletividade (sociedade civil organizada, empresas, comunidades), com vistas a um desenvolvimento sustentável e ético, comprometido com a concretização de direitos nos espaços urbanos e territoriais.

1. ÉTICA DO DESENVOLVIMENTO OU ÉTICA NO DESENVOLVIMENTO

Em um primeiro momento, convém destacar o

significado do termo ‘ética’. Segundo Cortella, a ética é o que marca a fronteira da nossa convivência. [...] é aquela perspectiva para olharmos os nossos princípios e os nossos valores para existirmos juntos [...] é o conjunto de seus princípios e valores que orientam a minha conduta⁴.

Este mesmo autor explica que a ética, hoje, é compreendida como parte da Filosofia, cuja teoria estuda o comportamento moral e relaciona a moral como uma prática, como o “exercício das condutas”. Além disso, é entendida como um tipo ou qualidade de conduta que é esperada das pessoas, como resultado do uso de regras morais no comportamento social⁵.

Em outras palavras, a ética é o conjunto de preceitos e métodos científicos que estuda o fenômeno da moral. Por esta razão, a ética pode ser considerada como a sistematização científica da moral. A base dos comportamentos éticos constitui a perspectiva individual da consciência moral, sendo esta, o sentido e o princípio *mor* que surge como valor de correção e de justiça, no coração e nas mentes dos homens. Tais valores são pautados em costumes sociais e em valores familiares.

Como bem destacou o Papa Bento XVI, na Encíclica *Caritas in Veritate*, o risco de nosso tempo é que, à real interdependência dos homens e dos povos, não corresponda a interação ética das consciências e das inteligências, da qual possa resultar um desenvolvimento verdadeiramente humano⁶.

A primeira questão que se coloca é se existe uma ética do desenvolvimento, ou seja, se à lógica do desenvolvimento há uma ética que lhe seja inata. Para continuar a nossa exposição, convém, por ora, explicar o que vem a ser o referido

⁴ CORTELLA, Mário Sérgio. *Qual é a tua obra?* Inquietações, propositivas sobre gestão, liderança e ética. Petrópolis: Vozes, 2009, pág. 102.

⁵ CORTELLA, Mário Sérgio. *Qual é a tua obra?* Inquietações, propositivas sobre gestão, liderança e ética. Petrópolis: Vozes, 2009, pág. 103.

⁶ BENTO XVI. *Carta Encíclica Caritas in Veritate*. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

desenvolvimento. Nesta ocasião, oportuno se faz afirmar que estamos a tratar do desenvolvimento urbano, compreendido em seu aspecto político, social e econômico.

Desenvolvimento, no nosso entender e em apertada síntese, é a capacidade de realização das potencialidades que se apontam para uma determinada realidade, seja ela social, econômica ou política.

A maior parte das discussões que envolvem a ideia de desenvolvimento a enquadra, basicamente, na perspectiva econômica. Neste sentido, o termo ‘desenvolvimento’, em especial na realidade brasileira tem sido entendido como sinônimo de ‘desenvolvimento econômico’. No entanto, a discussão a que se propõe este artigo, é mais ampla e leva em consideração outros aspectos do desenvolvimento, como o social, o político e o cultural, todos voltados à realidade urbana brasileira.

Como ensina Fábio Fernandes Neves Benfatti, é objetivo fundamental previsto na Constituição brasileira de 1988, garantir-se o desenvolvimento nacional (art. 1º, II) e é a sua força normativa que irá dispor sobre os elementos necessários a esse desenvolvimento. Possuindo, assim, em sentido amplo, o gênero primaz de desenvolvimento social, humano, artístico e econômico, interligados todos para a garantia do Desenvolvimento Econômico, incluído de maneira definitiva na ordem econômica⁷.

Este mesmo autor destaca que no Brasil, um país em desenvolvimento, é fundamental a inclusão do alcance do desenvolvimento com os seguintes objetivos gerais: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A redução das desigualdades regionais relaciona-se diretamente com o objetivo fundamental da República, que é erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades

⁷ BENFATTI, Fábio Fernandes Neves. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2014, pág. 123.

regionais, logo, só deverá existir desenvolvimento econômico se houver erradicação da pobreza, e com a garantia do alcance dos objetivos específicos estampados no artigo 170 (e seus respectivos incisos) da Constituição Federal de 1988⁸.

Vale ainda destacar que a ideia central a ser tratada neste ensaio acadêmico está mais para compreender o desenvolvimento em sua perspectiva humana do que o desenvolvimento em sua perspectiva meramente econômica.

Nesse sentido, vale explicitar que o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano⁹.

Vendo sob este ângulo e percebendo que o desenvolvimento não é um fim em si próprio, mas apenas um meio para a realização de direitos nos espaços urbanos e territoriais de cada país, entende-se que há sim uma ética do desenvolvimento, sendo esta aquela capaz de imprimir valores constitucionais ao desenvolvimento, de modo a conformá-lo ao atendimento dos objetivos fundamentais de cada país. No caso do Brasil, como já referido em linhas anteriores, o objetivo principal do desenvolvimento nacional é garantir um padrão de desenvolvimento que viabilize a erradicação da pobreza, da marginalização e que

⁸ BENFATTI, Fábio Fernandes Neves. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2014, pág. 130.

⁹ ONU. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD)*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

viabilize ainda a redução das desigualdades sociais e regionais.

Há, no entanto, outra premissa ética a guiar os processos de desenvolvimento urbano no Brasil. Trata-se da ética no desenvolvimento. Nesta abordagem trata-se da ética como fator externo a guiar os processos de desenvolvimento humano com reflexos sobre o ambiente urbano. Este fator externo em verdade são fatores externos, que se materializam através de princípios para um desenvolvimento social e econômico, efetivamente sustentável.

Na realidade brasileira, as prestações materiais e realizações de direitos fundamentais (individuais e sociais) ocorrem através de ações e medidas estatais que muitas vezes se traduzem em políticas públicas, cujos principais objetivos são dar cumprimento aos “chamados” e “ordens constitucionais” atribuídos para cada ente federativo, através da sinalização de competências administrativas e legislativas próprias.

A ética no desenvolvimento decorre do dever jurídico de ação, pautada em regras deontológicas e que se dirigem a todos os servidores públicos, tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário. Este valor ético não deve ser encarado como dotado apenas de forte perspectiva simbólica. Deve ser entendido como valor essencial para a consolidação da democracia e para a consolidação da dignidade da pessoa humana, enquanto base para a realização de direitos humanos e de direitos fundamentais.

A ideia antagônica para a ética no desenvolvimento é a corrupção sistêmica que atinge o setor público e a corrupção endêmica, que emana da sociedade, quando se acostumam com o desvalor de práticas errôneas, deixando de lado o cumprimento espontâneo dos deveres estatais e dos deveres dos cidadãos, em prejuízo da realização dos fins estatais, conforme idealizado pelo constituinte.

2. O PLANEJAMENTO AMBIENTAL E SEU ESPAÇO NA

POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

O planejamento ambiental é uma necessidade para a realização de um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. As cidades precisam cumprir o seu principal papel, que é gerar bem-estar para seus habitantes (art. 182, *in fine*, da Constituição de 1988).

Nesse sentido, o planejamento mostra-se como mecanismo de essencial relevância. Em verdade, trata-se de medida estratégica a ser adotada para que se tenha um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável, capaz de gerar qualidade de vida tanto para os seres humanos, como para a fauna e a flora existente na urbe.

Vale recordar que pela primeira vez, a Constituição do Brasil de 1988 demonstrou preocupação com o problema urbano, a ponto de fazer expressa referência ao direito urbanístico (art. 24, inciso I), de trazer um capítulo devotado à política urbana (arts. 182 e 183) e de incluir, na competência explícita dos Municípios, a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII)¹⁰.

O texto do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 é elucidativo, quando afirma que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹¹.

A principal ideia sobre a qual se assenta a política urbana no Brasil é a da função social da propriedade. Se a propriedade privada é um direito fundamental, expresso no artigo 5º, inciso

¹⁰ AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 10.

¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

XXII, esta só é assegurada se cumprir com a sua função social (inciso XXIII). A função social da propriedade, como se percebe, é condição para a fruição do direito de propriedade. Esta afirmação revela a dimensão que tem este valor social diante da propriedade urbana.

Como ensina Joaquim Castro Aguiar, durante muito tempo, a propriedade assumiu feição nitidamente privada, entendendo-se que o direito de propriedade era absoluto, no sentido de conferir a seu titular a faculdade de disposição total do bem, podendo usá-lo ou dele desfrutar livremente, sem quaisquer restrições. Somente depois, o próprio conceito de domínio passou a ser corretamente desvendado, sofrendo influência dos publicistas, que demonstravam estar o uso ou o gozo da propriedade necessariamente vinculado a uma função social. Os publicistas não poderiam conceber o livre uso da propriedade, sobretudo a imobiliária, de modo absoluto, sem atendimento de exigências decorrentes da função social que deveria ter¹².

Não se pode conceber uma forma de uso da propriedade privada urbana de modo livre (sem restrições e/ou limitações), sob pena de tais liberdades se converterem em ataques à qualidade de vida da coletividade. A cidade é o espaço não apenas do indivíduo, mas, principalmente, do coletivo, entendido este como o conjunto de pessoas que ali residem. Neste sentido, vale asseverar que a convivência comum fez nascer regras que se destinam a regular o uso compartilhado dos espaços urbanos, de modo que a liberdade de uns não se transforme no “pesadelo” de outros.

No caso das cidades brasileiras, como define o §1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o instrumento que define a forma como uma propriedade cumpre com a sua função social é o plano diretor municipal.

O teor do §1º do supracitado artigo 182 é preciso ao

¹² AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, pág. 10.

definir que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes¹³, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. No entanto, é no §2º deste mesmo artigo 182, que consta a previsão expressa no sentido de que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor¹⁴.

O presente tópico trata da questão do planejamento ambiental e de sua relevância para desenvolvimento urbano. Neste sentido, é possível considerar o plano diretor municipal como um instrumento de planejamento ambiental? Entende-se que sim, uma vez meio ambiente, enquanto conceito, engloba quatro realidades, ou melhor, dimensões, a saber: a) meio ambiente natural; b) meio ambiente artificial (urbano); c) meio ambiente cultural (patrimônio cultural, histórico, paisagístico, etc.), e) meio ambiente do trabalho. Neste sentido, o plano diretor, que em verdade, pelo princípio da especialidade, é um plano urbanístico, não deixa de ser um instrumento de planejamento ambiental. Tanto é verdade, que nos planos diretores é comum que haja instrumentos de planejamento como o zoneamento ambiental. Como exemplo, pode-se citar o caso do plano diretor do Município de Natal/RN, que faz uso do zoneamento ambiente para

¹³ O plano diretor pode ser também obrigatório para cidades com menos de 20.000 habitantes, nos termos do artigo 41, incisos II ao VI, da lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017).

¹⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

criar Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs).

No entanto, visando à realização do planejamento ambiental no âmbito dos municípios, estes podem usar de outros instrumentos de ordenação de usos e formas de ocupação dos espaços urbanos e territoriais, como planos especiais de urbanização, planos de mobilidade urbana, planos de arborização, dentre outros.

Por fim, vale destacar que o artigo 2º, e incisos, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) - que tem por fim regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (que dispõe sobre a Política Urbana) - é claro ao dispor que 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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso

excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres; VII) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII) adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; 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; XIV) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos

e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; XVII) estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; XVIII) tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento¹⁵.

Todos estes aspectos acima destacados, em riqueza de detalhes, como optou o legislador - na lei geral da política urbana (de diretrizes urbanas) - podem e em verdade devem ser objeto de planejamento urbano e ambiental, de modo que se possa garantir às presentes e futuras gerações uma cidade saudável e que seja capaz de viabilizar a realização de todos os aspectos do desenvolvimento da vida humana, de modo a concretizar os direitos, proclamados pelo Texto Constitucional, implícita e explicitamente, como direitos humanos e direitos fundamentais.

3. O PAPEL DOS ATORES ESTATAIS NA CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS: FEDERALISMO COOPERATIVO URBANÍSTICO

Em um primeiro momento, convém tratar do conceito de desenvolvimento sustentável. Este termo foi, pela primeira vez, tratado no relatório conhecido como “Nosso Futuro Comum”, que também ficou conhecido como “Relatório Brundtland”, em referência ao nome da médica norueguesa Gro Harlem Brundtland, que presidiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre os anos de 1983 a 1987.

¹⁵ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

O referido documento registra que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades¹⁶.

Consta ainda no referido relatório, que “um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outra. O desenvolvimento sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos¹⁷”.

Há registro ainda, no citado documento, que muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia. No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos¹⁸.

Em síntese, pode-se afirmar que na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas¹⁹.

Em um segundo momento, convém apresentar os 17 (dezesete) objetivos do desenvolvimento sustentável, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas (ONU). São eles: 1) Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria

¹⁶ ONU. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

¹⁷ ONU. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

¹⁸ ONU. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

¹⁹ ONU. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3) Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4) Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5) Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas 6) Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos; 7) Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos; 8) Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; 9) Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; 10) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11) Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12) Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13) Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 14) Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15) Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17) Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável²⁰.

Agora que se tem conhecimento sobre os principais objetivos do desenvolvimento sustentável, convém ao Estado, em parceria com a coletividade, viabilizar, em suas estruturas

²⁰ ONU. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD)*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

políticas, culturais, sociais e econômicas, as transformações necessárias (nos espaços urbanos e territoriais), de modo a não só valorizar, mas também a promover a qualidade de vida de seus habitantes.

Como a realidade brasileira é a de um Estado federativo, convém que haja uma atuação coordenada entre todos os entes, com vistas ao cumprimento de objetivos comuns. Neste sentido vale lembrar que o artigo 23 da Constituição de 1988 dispõe ser de competência comum entre todos os entes federativos, entre outras ações, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X)²¹. Estes deveres são os que possuem mais relevância para o estabelecimento de cidades sustentáveis.

No entanto, em se tratando da necessidade de cooperação entre todos os entes federativos, há que se destacar o teor do parágrafo único deste mesmo artigo, que dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional²².

Vale ainda destacar que, nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, entre outras diretrizes, a da cooperação entre os governos, a iniciativa

²¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (inciso III)²³.

Por ora, convém destacar que o papel da União em relação à cooperação para o estabelecimento de cidades sustentáveis é bem mais do que simplesmente estabelecer normas gerais para a política urbana no país. Na mesma linha, os Estados-membros têm um papel maior do que simplesmente criar, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Neste sentido, pode-se afirmar que os Municípios não são os únicos obrigados a atuar com vistas ao estabelecimento de um correto ordenamento dos espaços urbanos.

Neste sentido, leia-se o teor do artigo 3º do Estatuto da Cidade, quando dispõe que compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I) legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II) legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III) promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; IV) instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; V) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social²⁴.

Recentemente foi publicada uma lei muito importante

²³ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

²⁴ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

para a gestão pública urbana, em especial no que tange ao federalismo cooperativo em matéria urbanística. Trata-se da Lei Federal nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrôpole. Seu principal objetivo é o tratamento integrado que deve ser dado à política de desenvolvimento urbana em áreas territoriais com elevada densidade populacional, que se espalha na malha urbana de municípios conurbados.

Esta Lei Federal nº 13.089/2015 trouxe uma importante inovação, que revolucionará o modelo atual de gestão pública urbana. Trata-se de uma forma de gestão conhecida como governança interfederativa. Segundo o artigo 2º, inciso IV desta lei, governança interfederativa se realiza através do compartilhamento de responsabilidades e de ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum²⁵.

Como se percebe, a divisão de atribuições entre os entes federativos é a tônica do federalismo cooperativo urbanístico. Neste sentido, vale lembrar que a lei em comento obriga os Estados-membros que instituírem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas a instituir também um plano de desenvolvimento urbano integrado (ver artigo 10 do Estatuto da Metrôpole). O referido plano tem como finalidade abarcar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais (art. 12) e contemplar, no mínimo: I) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III) as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V) a delimitação das áreas com

²⁵ BRASIL. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e VI) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições²⁶.

No que diz respeito ao papel da União e a sua cooperação para com o desenvolvimento urbano, a lei em comento destaca em seu artigo 13, que em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a este ente federativo apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais²⁷.

Ainda no que diz respeito à contribuição da União, vale destacar o teor dos artigos 14, 15 e 16 desta mesma lei (Estatuto da Metr pole), abaixo transcritos:

“Art. 14. Para o apoio da União   governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomera o urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2  desta Lei²⁸.

  1 . Além do disposto no *caput* deste artigo, o apoio da União   governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do caput do art. 2  desta Lei²⁹.

²⁶ BRASIL. *Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

²⁷ BRASIL. *Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

²⁸ “Art. 2  (...) III – gestão plena: condi o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que possui: a) formaliza o e delimita o mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8  desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (...)”. (BRASIL. *Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2017).

²⁹ “Art. 2  (...) VII – região metropolitana: aglomera o urbana que configure uma metr pole”. (BRASIL. *Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>.

§ 2º. Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei³⁰.

§ 3º. Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei³¹ e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei³² será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Em face desta possibilidade de atuação, a União contribuirá, em grande monta, com a definição de um quadro de atuações coordenadas que criam as condições para um planejamento integrado, que leve em consideração as necessidades não só de municípios em particular, mas de toda unidade territorial metropolitana. Os resultados destas intervenções são sempre muito positivos, pois além de contribuir com a elevação da competitividade territorial (dotar a área de potencial para conquistar seu

Acesso em 10 de setembro de 2017).

³⁰ Trata-se do plano de desenvolvimento urbano integrado.

³¹ “§ 1º do art. 1º. Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber: I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas” (BRASIL. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2017).

³² “Art. 2º. (...) VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole”. (BRASIL. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2017).

espaço no mercado global) para toda a região da aglomeração urbana ou da região metropolitana, contribuem para o sucesso de realizações de políticas públicas indispensáveis à elevação da qualidade de vida das populações ali residentes.

4. PRODUÇÃO OU CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS?

A questão que se coloca, por ora, à nossa exposição, é saber se as efetivas participações de todos os entes federativos, nestes processos de ordenamento dos espaços urbanos e territoriais conduzem a uma realidade de produção ou de construção de cidades sustentáveis. Se nos parece que as atuações públicas estão mais para processos de produção do espaço urbano do que para a construção dos espaços urbanos sustentáveis. A base para tal compreensão reside no caráter político das obrigações estatais, por nós compreendidos como tarefas fundamentais do Estado. Este caráter supracitado impõe um dever de agir que se concretiza, basicamente, em dois pilares: planejamento e ação (planos e concreções). Esta dúplice atuação, por sua vez objetiva a transformação da realidade posta, de modo que se produzam os resultados esperados, nos moldes do idealizado pelo legislador.

Por outro lado, em todos os momentos de construção e de execução de políticas públicas urbanas há sempre o chamado à participação pública, no sentido de que a população do município ou dos municípios envolvidos deve agir de modo a opinar e participar dos processos de escolhas de prioridades e da execução das políticas indispensáveis à transformação realidade urbana, de modo que esta possa se aproximar ao máximo do conceito de cidades sustentáveis, tal como definido no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), em seu artigo 2º, inciso I.

Diante do exposto nestas linhas anteriores, tem-se que os processos de produção e de construção de cidades sustentáveis

são complementares e, necessariamente devem andar juntos, não obstante sejam aspectos diversos, ou melhor, ângulos diversos para o processo de efetivação da ideia (conceito) de cidades sustentáveis.

Dando ênfase aos processos de construção de cidades sustentáveis, vale lembrar o que dispõe o artigo 43 (incisos I ao IV) do Estatuto da Cidade, quando este afirma que para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano³³.

Estes instrumentos acima apontados são poderosos meios de atuação, postos à disposição da população, de modo que esta possa atuar como protagonista dos processos de definição de políticas públicas urbanas que visem concretizar ao nível máximo o maior número de direitos fundamentais possíveis na realidade do território ou dos territórios que recebem tais intervenções.

Vale ainda destacar que o artigo 44 do Estatuto da Cidade dispõe que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º³⁴ desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

³³ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

³⁴ 4º da *Lei 10.257/2001*. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) III – planejamento municipal, em especial: (...) f) gestão orçamentária participativa. (BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2017).

Ainda sobre a importância da participação da população nos processos de construção de cidades sustentáveis, vale lembrar o disposto no artigo 45 deste mesmo Estatuto da Cidade, quando assevera que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania³⁵.

A gestão democrática objetiva, teórica e efetivamente, o respeito às necessidades de todos os atores da cidade, bem como de toda a sua população. Não se admite que apenas uma parte da população ou um segmento da sociedade tenha atendido seu pleito por uma cidade sustentável.

Neste sentido, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Aduauto Lucio Cardoso tecem críticas no sentido de que desde que as cidades foram tomadas pelo desenvolvimento capitalista, começou-se a afirmar que elas deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial. Foi a era das reformas urbanas, que realizariam importantes projetos de reconstrução do espaço de grandes cidades como o Rio de Janeiro. Nesta fase, a preocupação dos “planejadores sem plano” – grupo constituído por médicos e engenheiros – era a questão da higiene pública, que gerou profundas intervenções sobre a cidade e, principalmente, sobre as moradias populares. Estas reformas também, segundo estes autores, mudaram a forma da cidade, produzindo uma nova simbologia requerida pelas elites em ascensão. Os problemas urbanos então se confundiam com os problemas sociais e as intervenções visavam à realização de uma reforma social. Esta se daria através da transformação do ambiente material onde vivia a população mais empobrecida, como uma forma de transformar

³⁵ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2017

seus hábitos e valores culturais³⁶.

Nossa compreensão é no sentido de que seja qual for o sistema econômico ou a ideologia política em uma determinada sociedade, sempre deve haver respeito ao ser humano, na sua condição de cidadão, ou melhor, na condição de habitante do espaço urbano. Neste sentido, a ideia de um planejamento que se proponha a ser democrático e inclusivo (para todos) se mostra indispensável, como condição para um correto ordenamento dos espaços urbanos e territoriais.

Um modelo de planejamento, que se possa enquadrar como “higienista” carrega consigo uma crítica no sentido de que a sua principal pauta seria o afastamento dos problemas sociais da cidade, separando-os de áreas onde se pretende realizar investimentos, públicos e privados, com a principal finalidade de gerar valorização de áreas com interesses especulativos imobiliários. Se a finalidade principal da “ordenação” da cidade é esta última, não desconsiderando a sua importância, porque a cidade é também o espaço da realização econômica, tem-se o desequilíbrio que não serve a redução das desigualdades sociais e territoriais. O resultado de processo sempre será o de fragmentação social do tecido urbano. Este contexto ressalta a importância da ética do desenvolvimento aplicado à dinâmica urbana.

De modo a prosseguir em nossa reflexão, convém a discussão sobre o seguinte questionamento: existe uma ética do desenvolvimento? Segundo ensina Rossi Henrique Soares Chaves³⁷ na década de 1960 surgiu um grupo de estudiosos, influenciados muitas vezes por princípios religiosos, que viu na ética

³⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: premissas e desafios do estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012, págs. 104-105.

³⁷ CHAVES, Rossi Henrique Soares. Ética do Desenvolvimento: estudo a partir de textos selecionados de Louis-Joseph Lebret e Deniss Goulet. In: *Revista brasileira de iniciação científica*. Vol. 3, nº 1. Itapetinga, 2016. Disponível em: <<http://itp.ifsp.edu.br/ojs/index.php/IC/article/view/63/389>>. Acesso em 16 de setembro de 2017.

do desenvolvimento uma alternativa teórica e prática para humanizar a sociedade de mercado. O que esse grupo pretendia era criar uma nova disciplina, um campo interdisciplinar de estudos para tratar das questões do desenvolvimento. A ética seria utilizada como princípio unificador, totalizante, dos diversos aspectos do desenvolvimento – social, ambiental, etc. - uma vez que orienta a escolha dos fins a serem perseguidos e dos meios para alcançá-los. Os princípios que orientam a escolha dos fins e dos meios condicionam todos os outros aspectos do desenvolvimento e, nesse sentido, a ética do desenvolvimento se justificaria como campo interdisciplinar de estudos sobre o desenvolvimento. Desse grupo de estudiosos o referido autor destaca o trabalho do professor Denis Goulet, pois foi dele a iniciativa de formular uma proposta para uma disciplina teórica denominada Ética do Desenvolvimento. Entre as suas principais influências teóricas, pode-se citar entre outros, pensadores como Gandhi, Lebrecht, Gunnar Myrdal e Erich Fromm.

A ética do desenvolvimento é, portanto, uma ideia que visa conferir humanização sobre a técnica fria do planejamento urbano, de modo que sempre se coloque no centro das realizações urbanísticas a promoção do valor ‘dignidade da pessoa humana’.

5. EXISTE UMA ÉTICA URBANA?

Consta em documento do grupo de trabalho ‘Ética Urbana’, da Ludwig-Maximilians Universität München, que os moradores urbanos em um número cada vez maior de campos sociais estão buscando novas respostas criativas para o velho questionamento: “como se deve viver nas cidades?”. A partir das observações deste grupo, eles chegaram à conclusão que nas duas últimas décadas esta questão tem sido cada vez mais ligada a outras, sendo a principal delas, a que diz respeito a boas e adequadas formas de vida na cidade, ou seja, questões éticas. No

estudo destas questões éticas, é possível destacar os seguintes aspectos: a) disponibilidade e a acessibilidade da habitação; b) ecologia nas cidades; c) uso econômico dos recursos naturais; d) preservar de edifícios históricos e das histórias que eles nos lembram; e) avaliação da diversidade e heterogeneidade na vida cotidiana urbana, ou seja, novas formas de organização em comunidade. O fato é que, dificilmente existe um campo de vida urbana ou política que não se tornou assunto de problematização ética. Compreende-se, portanto, a ética como a negociação da boa e adequada conduta da vida, que os moradores urbanos se envolvem tanto por meio de debates como por sua ação intencional no cotidiano³⁸.

Neste sentido, a ética urbana é parte de uma dinâmica onde o cidadão não deve se comportar apenas como espectador ou apenas como o destinatário das ações ou das omissões do Poder Público, em relação às políticas urbanas nos municípios correspondentes. O agir transformador que se espera, especialmente nas cidades brasileiras, deve perpassar por uma atuação coordenada entre diferentes atores, públicos e privados: União, Estados, Municípios, empresas e população em geral, todos comprometidos com a efetivação do modelo de um Estado (democrático) de direito urbanístico.

Como ensina Laécio Noronha Xavier, o homem, o ser

³⁸ Tradução livre de: "Urban Ethics. "How should one live in the city?". Urban dwellers in a growing number of social fields are looking for new creative answers to this age-old question. Judging from our observations, over the past two decades this question has been increasingly linked to questions concerning what constitutes good and proper ways of living in the city, i.e. ethical issues: Whether availability and affordability of housing, ecology, the economical use of natural resources, how to deal with historic buildings and the stories they remind us of, the evaluation of diversity and heterogeneity in the urban everyday life, or new forms of communal organisation, there is hardly a field of city life or politics which has not become the subject of ethical problematisation! We thus understand ethics as the negotiation of the good and proper conduct of life, which urban dwellers engage in both through debates and through their purposive action in everyday life". (LUDWIG-MAXIMILIANS UNIVERSITÄT MÜNCHEN. *Urban ethics*. Disponível em: <<http://www.en.urbane-ethiken.uni-muenchen.de/urban-ethics/index.html>>. Acesso em 16 de setembro de 2017).

político, é o indivíduo universal e afirmador incondicional da liberdade e, do respeito dentro das contingências específicas de sua situação sócio-histórica. O todo a partir do qual se torna possível a afirmação do homem como liberdade num determinado contexto é o que, ocidentalmente, chamamos ‘direito’. A tarefa fundamental da sociedade política é o estabelecimento do universal jurídico, o que torna possível a passagem do indivíduo a sujeito universal, mediada pela liberdade. O direito é a expressão da razão enquanto consciência do todo como *ethos* de determinado corpo social. É isso que cria propriamente a ordem, os valores e os costumes como uma comunhão de liberdades, à medida que os homens, mutuamente, se reconhecem como portadores iguais de dignidade inalienável³⁹.

Este mesmo artigo destaca que aceitamos o relativismo moral e cultural, mas não o total relativismo ético. Os direitos de igualdade e liberdade historicamente conquistadas valem para todos os indivíduos e grupos do mundo. A questão fundamental da ética abrange a vida humana e, sobretudo, as questões de convivência humana. Todo e qualquer movimento ético deve ser, acima de tudo, a busca de estruturas novas que possam gerar uma sociedade minimamente justa. Diferentes formas de movimento social tentam reconstruir o ético, primeiramente se indignando com a perspectiva hegemônica vigente, em que vale é o utilitário, e em que, de inclusive, é possível passar por cima de direitos fundamentais da pessoa humana, porque eles não interessam ao processo maior da acumulação de riquezas. Ao lançar questões e reflexões na sociedade que não são mais provenientes do *ethos* vigente, os cidadãos e os movimentos sociais de diferentes matizes abrem uma nova perspectiva para o agir ético⁴⁰.

³⁹ XAVIER, Laécio Noronha. Cidadania, direito, liberdade e nova ética urbana. In: *Revista direito e liberdade*. Vol. 1. Nº 1. Julho/Dezembro 2005, págs. 285-306. Moscoró: ESMARN, 2005.

⁴⁰ XAVIER, Laécio Noronha. Cidadania, direito, liberdade e nova ética urbana. In: *Revista direito e liberdade*. Vol. 1. Nº 1. Julho/Dezembro 2005, págs. 285-306. Moscoró: ESMARN, 2005.

A ética sempre está associada ao comportamento humano. Neste sentido, a ética urbana guarda íntima relação com os deveres de atuação do Poder de Público (através de seus gestores) e dos cidadãos (deveres de cidadania), de modo que através da atuação conjunta destas forças se extraia o poder de realizações de prestações materiais, de atuações políticas, de acesso equitativo a bens, equipamentos e serviços públicos, entre outros aspectos de um desenvolvimento social e econômico satisfatório e impulsionador da qualidade de vida urbana.

6. CONCLUSÕES

Neste breve ensaio jurídico, conheceu-se um pouco do debate que permeia a ética do desenvolvimento e a ética urbana como condições mais que necessárias para a construção do modelo de cidades sustentáveis, nos moldes da definição constante do artigo 2º, inciso do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A política urbana brasileira, estruturada a partir do Texto Constitucional de 1988, tem por fim ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para que tal objetivo seja alcançado, o Estado brasileiro, em suas múltiplas esferas de competência, segundo os diversos entes federados, deve atuar de modo que os espaços urbanos, além de interconectados (física, social ou economicamente) sejam capazes de gerar unidade territorial, indispensável para realização de quaisquer políticas públicas.

O artigo 182 da Constituição brasileira é claro ao definir que a política de desenvolvimento urbano tem como principal objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo-se, com esta realização, o bem-estar de seus habitantes. Este é o principal objetivo, em síntese, da política urbana: garantir um espaço urbano ordenado (planejado) que possa criar as condições necessárias à fruição de direitos básicos e fundamentais para o maior número de pessoas

(habitantes) possível, pensando-se sempre no universo de todos os cidadãos.

Para que estes objetivos possam ser alcançados é necessário o envolvimento do Poder Público, em todas as suas esferas e níveis federativos e da coletividade, de modo que esta atuação concertada possa criar um quadro de estruturas sociais e econômicas e infraestruturas físicas, que auxiliem e/ou promovam os valores e transformações que se esperam no espaço urbano.

Nesta direção, vale destacar que a legislação brasileira entende cidades sustentáveis como cidades que vão além, na tarefa de garantir um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado e sadio. Cidades sustentáveis são aquelas que viabilizam o acesso à terra urbana, à moradia digna, a transportes públicos regulares e eficientes, a condições para ingresso no mercado de trabalho, entre outras variantes.

Em outras palavras, cidades sustentáveis geram sustentabilidade social, econômica e ambiental aos seus habitantes. São cidades que não apenas crescem, mas que se desenvolvem, na medida em que gera desenvolvimento para seus habitantes. Desenvolvimento, neste sentido, deve ser entendido como aquele capaz de transformar ou de lapidar as capacidades humanas, a ponto de permitir aos indivíduos conquistar o espaço que merecem e que precisam para elevar seu padrão de vida ao *status* mínimo de dignidade humana que a dogmática jurídica reconhece.

Diante de tudo que fora tratado até então, percebe-se que um novo modelo de atuações públicas, ou melhor, de gestão pública, se impõe: trata-se da perspectiva real de atuações éticas, fundada em compromissos sociais que decorrem do próprio Texto Constitucional brasileiro. As abstrações jurídicas, que repousam em discursos programáticos precisam partir para um nível de realizações que seja apto a conferir força normativa aos preceitos e princípios constitucionais. Só assim teremos um quadro de realizações que permitirá romper-se com os sofismas e utopias que afastam, a cada dia, a realidade da sustentabilidade

social e econômica nas cidades brasileiras.



7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BENFATTI, Fábio Fernandes Neves. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BENTO XVI. *Carta Encíclica Caritas in Veritate*. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html>. Acesso em 08 de setembro de 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em 08 de setembro de 2017.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.
- BRASIL. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2017.
- CHAVES, Rossi Henrique Soares. Ética do Desenvolvimento: estudo a partir de textos selecionados de Louis-Joseph Lebret e Deniss Goulet. In: *Revista brasileira de iniciação científica*. Vol. 3, nº 1. Itapetinga, 2016. Disponível em: <<http://itp.ifsp.edu.br/ojs/index.php/IC/article/view/63/389>>. Acesso em 16 de setembro de 2017.
- CORTELLA, Mário Sérgio. *Qual é a tua obra?* Inquietações,

- propositivas sobre gestão, liderança e ética. Petrópolis: Vozes, 2009.
- LUDWIG-MAXIMILIANS UNIVERSITÄT MÜNCHEN. *Urban ethics*. Disponível em: <<http://www.en.urbane-ethiken.uni-muenchen.de/urban-ethics/index.html>>. Acesso em 16 de setembro de 2017
- ONU. *Nações Unidas no Brasil*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 09 de setembro de 2017.
- ONU. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD)*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 08 de setembro de 2017.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: premissas e desafios do estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2012
- XAVIER, Laécio Noronha. Cidadania, direito, liberdade e nova ética urbana. In: *Revista direito e liberdade*. Vol. 1. Nº 1. Julho/Dezembro 2005, págs. 285-306. Mossoró: ESMARN, 2005.