

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

**O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL E
OS DESAFIOS DE SUA EFICÁCIA**

Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação
em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande
do Sul, sob a orientação do Professor Doutor Juarez Freitas.

Porto Alegre

2012

D278d De Marco, Cristhian Magnus
O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua
eficácia. / Cristhian Magnus De Marco. PUC/RS, 2012.

390 f.; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio do
Sul. Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, RS, 2012.

Bibliografia: f. 364 – 390.

1. Direitos Fundamentais. 2. Cidade Sustentável. I. Título

Doris:

341.27

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

**O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL E
OS DESAFIOS DE SUA EFICÁCIA**

Tese de doutorado apresentada como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 4 de janeiro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Juarez Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS

Prof^a. Dr^a. Denise Pires Fincato

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS

Prof^a Dr^a Elaine Harzheim Macedo

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS

Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazon

Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC/SC

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS

RESUMO

A presente tese, vinculada à área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado, do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, defende a fundamentalidade do direito à cidade sustentável e analisa seus aspectos teóricos e dogmáticos. Uma cidade só será sustentável se todos os bens públicos e privados tiverem a sua destinação adequada em termos socioambientais, devendo a política urbana ser submetida ao controle participativo. O objetivo principal da investigação foi verificar a fundamentalidade do direito à cidade sustentável, seu conteúdo e sua estrutura, como um autêntico direito fundamental socioambiental em toda extensão (completo). Ou seja, é um direito fundamental composto por um feixe de direitos defensivos e prestacionais. A partir de então, foram apontados oito indicadores para a aferição jurídica da sustentabilidade de uma cidade. Para a análise das questões de pesquisa propostas, foram enfrentados temas relacionados à teoria dos direitos fundamentais e a sua eficácia, o direito de propriedade e o direito à cidade, o fenômeno da urbanização e suas consequências sociais, políticas e jurídicas, o Estatuto da Cidade e a judicialização do direito fundamental à cidade sustentável. O desenvolvimento da investigação empregou uma metodologia multidimensional, abrangendo a dimensão analítica – por meio da apresentação dos conceitos básicos necessários à compreensão intersubjetiva da matéria; a dimensão empírica – especialmente com a análise de fatos históricos, textos legais e entendimentos jurisprudenciais; a dimensão normativa – crítica à práxis, realizada com base nos fundamentos das outras dimensões. Os referenciais teóricos que ampararam a pesquisa foram principalmente Robert Alexy, Ronald Dworkin, Hans-Georg Gadamer, Juarez Freitas, Ingo Wolfgang Sarlet e Virgílio Afonso da Silva.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Democracia. Propriedade. Direito Fundamental à Cidade Sustentável. Socioambientalidade.

ABSTRACT

This thesis, linked to the area of concentration: Constitutional Foundations of Public Law and Private Law, the Graduate Program in Law at the Catholic University of Rio Grande do Sul, defends the fundamentality of the right to sustainable city and examines aspects theoretical and dogmatic. A city will only be sustainable if all public and private property have their proper destination in terms of socio-environmental, urban policy should be submitted to the participatory control. The main objective of the research was to determine the principal reason for this law, as well as its content and structure. The objective was to also analyze the right to a truly sustainable city as a fundamental right socio complete, ie, composed of a bundle of rights and defensives duties. Since then, eight legal indicators were appointed for measuring the sustainability of a city. For the analysis of the proposed research questions were addressed issues related to the theory of fundamental rights and its effectiveness, the right to property and right to the city, the phenomenon of urbanization and its social, political and legal, the City Statute and justicialização the fundamental right to a sustainable city. The development of research methodology employed a multidimensional, covering the analytical dimension - through the presentation of the basic concepts necessary to understand the intersubjective field, the empirical dimension - especially with the analysis of historical facts, understandings and jurisprudential texts, the normative dimension - critical The practice, held on the grounds of the other dimensions. Theoretical frameworks regarding the research were mainly Robert Alexy, Ronald Dworkin, Hans-Georg Gadamer, Juarez Freitas, Ingo Wolfgang Sarlet, e Vingílio Afonso da Silva.

Keywords: Fundamental Rights. Democracy. Property. Fundamental Right to Sustainable City. Socio-environmental.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: BASE TEÓRICA PARA A CARACTERIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL	20
2.1 PROJETO HERMENÊUTICO COM VISTAS À MÁXIMA EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA CIDADE SUSTENTÁVEL	20
2.2 OS LIMITES DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL SÃO OS LIMITES DA LINGUAGEM	25
2.3 A FUNDAMENTALIDADE DE DIREITOS: ABRINDO O CAMINHO PARA O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	33
2.4 A TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM ROBERT ALEXY: MARCO TEÓRICO DA FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL	35
2.4.1 A teoria dos princípios de Alexy e o direito <i>prima facie</i> à cidade sustentável como mandado de otimização	38
2.4.2 Os críticos de Alexy	41
2.4.3 Respostas corretas e a racionalidade da aplicação do princípio da cidade sustentável	43
2.5 O CONTEÚDO MATERIALMENTE FUNDAMENTAL DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	46
2.5.1 Direitos fundamentais formais e materiais na Constituição brasileira de 1988	49
2.6 UM POUCO MAIS SOBRE AS DIMENSÕES FORMAL E MATERIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ABERTURA DO CATÁLOGO	51
2.7 ALGUMAS FINALIDADES DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: DIGNIDADE HUMANA, BEM-ESTAR OU “SUMAK KAWSAY”	55
2.7.1 Da dignidade humana	55
2.7.2 O bem-estar e o paradigma do bem-viver	63
2.8 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS	68
2.9 AS GERAÇÕES DE DIREITOS	70
2.10 DA ABERTURA MATERIAL DO CATÁLOGO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS AOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS	72
2.11 O CARÁTER OBJETIVO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL COMO REFORÇO A SUA SUBJETIVAÇÃO	77
2.11.1 Perspectiva subjetiva	77
2.11.2 A teoria do <i>status</i> de Jellinek	80
2.11.3 Os direitos a algo em sentido amplo	81
2.11.4 Perspectiva objetiva e a horizontalidade do princípio da cidade sustentável	81
2.12 DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS LEIS: O CASO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL	85
3 DA EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL	89
3.1 CONCEITOS	89
3.1.1 Do artigo 5º, §1º, da CF/88	94

3.2 A EFICÁCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL A PARTIR DA BASE TEÓRICA DE ROBERT ALEXY-----	96
3.3 SUPORTE FÁTICO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	97
3.4 RESTRIÇÕES AO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	99
3.5 O CONTEÚDO OU NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	104
3.6 A RESERVA DO POSSÍVEL NA REALIZAÇÃO DE BENS URBANÍSTICOS -----	105
3.7 DA PROPORCIONALIDADE-----	106
3.8 DA RAZOABILIDADE -----	109
3.9 A PROIBIÇÃO DE EXCESSO E DE INSUFICIÊNCIA NA REALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	112
3.10 AS CONDIÇÕES DA VIDA NA CIDADE À LUZ DO MÍNIMO EXISTENCIAL -----	115
3.11 DA DIMENSÃO PRESTACIONAL DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	119
3.11.1 Direitos à proteção-----	120
3.11.2 Direitos à organização e ao procedimento-----	123
3.11.3 Direitos à prestação em sentido estrito-----	125
4 DO DIREITO DE PROPRIEDADE AO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	130
4.1 HISTÓRIA, CONCEITOS E CONCEPÇÕES DE PROPRIEDADE-----	131
4.1.1 Algumas teorias sobre a origem da propriedade -----	131
4.1.2 A propriedade do direito romano ao período contemporâneo -----	132
4.1.3 A propriedade na política de Aristóteles (332 A.C.) e nos clássicos iluministas -----	135
4.1.4 A contribuição de Kant-----	137
4.1.5 A Crítica de Paolo Grossi -----	139
4.1.6 O tratamento jurídico da propriedade: aspectos constitucionais-----	140
4.1.7 O tratamento legal da propriedade: direito agrário e direito urbanístico-----	143
4.1.8 Da função social da propriedade na jurisprudência-----	145
4.2 O FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO E O URBANISMO SUSTENTÁVEL -----	150
4.2.1 Do conceito de bem (jurídico) urbanístico-----	160
4.3 O ESTATUTO DA CIDADE E A SUSTENTABILIDADE-----	163
4.3.1 Da sustentabilidade urbana -----	166
4.4 DA REGRA DE OBRIGATORIEDADE DE PLANO DIRETOR E A SUSTENTABILIDADE-----	173
4.5 INSTRUMENTOS SANCIONADORES E CORRETIVOS DA POLÍTICA URBANA, COM VISTAS À SUSTENTABILIDADE-----	175
4.6 DA EFICÁCIA DAS NORMAS DO ESTATUTO DA CIDADE E A GARANTIA DE INDICADORES JURÍDICOS DE SUSTENTABILIDADE -----	177
5 CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO POSSIBILIDADES EFICACIAS DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	183
5.1 A DEMOCRACIA, LIBERDADE E PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS-----	183
5.1.1 A democracia dos antigos-----	183
5.1.2 A democracia dos modernos -----	186
5.1.3 A democracia dos pós-modernos -----	Erro! Indicador não definido. 189
5.2 PÓS-MODERNIDADE E PÓS-POSITIVISMO NO DIREITO-----	192

5.3 A DEMOCRACIA COMO DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL-----	196
5.4 O PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO-----	203
5.5 AS RELAÇÕES ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO-----	206
5.6 DA JUSTICIALIZAÇÃO DE DIREITOS-----	217
5.7 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE -----	220
6 O CONSELHO DAS CIDADES E SUA ATUAÇÃO NA POLÍTICA URBANA: “AGÊNCIA REGULADORA” DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	234
6.1 O MODELO REGULADOR DE ESTADO E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONTROLE E NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA -----	234
6.2 DAS AGÊNCIAS REGULADORAS-----	235
6.3 DO CONSELHO DAS CIDADES-----	237
6.4 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AGÊNCIAS REGULADORAS -----	239
6.5 DA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES (ATOS NORMATIVOS ABSTRATOS) PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO-----	242
6.6 DA POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA DO CONSELHO DAS CIDADES À SEMELHANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES -----	245
7 JUSTICIALIZAÇÃO, ESTRUTURA E INDICADORES DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	250
7.1 DO DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE -----	251
7.2 POLÍTICA URBANÍSTICA E DIREITOS URBANÍSTICOS PARA A SUSTENTABILIDADE -----	254
7.3 ELEMENTOS DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	258
7.4 DA TITULARIDADE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL -----	260
7.5 DA TUTELA JUDICIAL DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	263
7.5.1 Da ação civil pública-----	264
7.5.2 Direitos ou interesses tuteláveis em ação civil pública -----	265
7.5.3 Direitos socioambientais tutelados pela ação civil pública-----	270
7.5.4 Legitimados ativos da ação civil pública-----	272
7.6 ESTRUTURA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	277
7.7 DESAFIOS DA EFICÁCIA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL-----	280
7.8 INDICADORES JURÍDICOS QUE CARACTERIZAM UMA CIDADE SUSTENTÁVEL -----	285
7.8.1 Uma cidade sustentável controla a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V, CF e art. 2º, VIII, ECid)-----	287
7.8.2 Uma cidade sustentável preserva e restaura os processos ecológicos essenciais e provê o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, §1º, I, CF) -----	293
7.8.3 Uma cidade sustentável promove educação ambiental (art. 225, § 1º, VI, CF). -----	296
7.8.4 Uma cidade sustentável promove visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública (art. 6, III, Lei 12.305/2010), assegura a qualidade do ar, do solo e dos recursos hídricos, com a gestão sistemática sem	

<i>dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos (art. 225, §1º, CF e art. 3º, I, da Lei 9.433/2007).</i>	299
7.8.4.1 <i>Resíduos sólidos</i>	299
7.8.4.2 <i>Qualidade do ar</i>	302
7.8.4.3 <i>Recursos hídricos</i>	303
7.8.4.4 <i>Do uso do solo e do subsolo</i>	305
7.8.5 <i>Uma cidade sustentável compatibiliza o desenvolvimento com a proteção climática e com a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes (art. 4º, I e II, da Lei 12.187/2009) e o uso de energias renováveis.</i>	306
7.8.6 <i>Uma cidade sustentável preza, em seus procedimentos administrativos (contratos e licitações) critérios objetivos de sustentabilidade (art. 3º, Lei 8.666/93).</i>	310
7.8.7 <i>Uma cidade sustentável é socialmente redutora das assimetrias e capaz de assegurar a eficácia o direito fundamental à cidade sustentável em toda sua extensão, compreendendo 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 (art. 3º, III da CF/88 e art. 2º, I, ECid).</i>	311
7.8.7.1 <i>O direito à moradia como direito humano e fundamental</i>	313
7.8.7.2 <i>O direito à moradia e sua estrutura defensiva e prestacional</i>	315
7.8.7.3 <i>O direito à moradia como direito de defesa</i>	316
7.8.7.4 <i>Moradia: direitos de proteção, organização e procedimento</i>	320
7.8.7.5 <i>Direito à moradia como direito prestacional em sentido estrito</i>	326
7.8.7.6 <i>Outros conteúdos entendidos no direito à cidade sustentável e seus aspectos estruturais</i>	332
7.8.7.7 <i>Do direito à terra urbana</i>	333
7.8.7.8 <i>Do direito ao transporte público de qualidade</i>	334
7.8.7.9 <i>Do direito à infraestrutura urbana</i>	337
7.8.7.10 <i>Do direito ao lazer e à natureza</i>	340
7.8.7.11 <i>Do saneamento ambiental</i>	342
7.8.8 <i>Uma cidade sustentável garante sua 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 (art. 2, II, do ECid).</i>	344
7.8.8.1 <i>A justicialização da democracia participativa</i>	345
7.8.8.2 <i>Da justicialização de políticas públicas para a cidade sustentável</i>	349
7.9 <i>RETORNO AO PROJETO HERMENÊUTICO E A INTERPRETAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL</i>	355
8 CONCLUSÃO	358
REFERÊNCIAS	364

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal da presente investigação é a análise de aspectos teóricos e dogmáticos do direito fundamental à cidade sustentável, especialmente quanto à verificação da fundamentalidade desse direito, sua estrutura como direito defensivo e prestacional e, ainda, os seus elementos de conteúdo e os indicadores de aferição de sustentabilidade de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

Sustenta-se a tese de que, conforme a ordem legal brasileira, o direito à cidade sustentável deve ser considerado um direito fundamental completo, gerando posições defensivas e prestacionais. Sua eficácia demanda o cumprimento interdependente de seus indicadores: (1) controle das atividades de risco; (2) atenção aos processos ecológicos essenciais, ao manejo das espécies e ecossistemas; (3) educação ambiental; (4) gestão/controle de recursos hídricos, resíduos sólidos, ar, solo e subsolo; (5) proteção climática e uso de energias renováveis; (6) contratos e licitações voltados à sustentabilidade; (7) compromisso com o bem-estar, a equidade e a dignidade da vida; e (8) gestão democrática.

Esses indicadores foram elaborados a partir da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional brasileira, com especial atenção às leis que disciplinam as políticas para o trato dos recursos hídricos, dos resíduos sólidos, das mudanças climáticas e da disciplina urbanística.

O direito à cidade sustentável foi positivado na legislação brasileira com a publicação do texto da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Nessa lei foram estabelecidas diretrizes gerais e regras concernentes à Política Urbana, colmatando a lacuna que, até então, persistia no que diz respeito à edição de lei ordinária para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). Além de ser uma norma de direito urbanístico, criada pela União com base na competência concorrente prevista no art. 24, I, da CF, trata-se de expressão de um valor constitucional, a saber: a justa distribuição dos benefícios e dos ônus causados pelo histórico fenômeno de crescimento desordenado das cidades brasileiras.

A presente tese tem como principal referencial teórico a Teoria dos Direitos Fundamentais formulada por Robert Alexy, especialmente, no que diz respeito à sua importante identificação dos direitos fundamentais como *princípios* constitucionais. Ou seja, direitos fundamentais vistos como *mandados de otimização*, a serem cumpridos na maior

medida possível dentro das condições fáticas e jurídicas existentes, resolvendo-se por meio de *ponderação* os problemas de colisão que, invariavelmente, ocorrem ao lidar-se com a aplicação dos princípios.

Alexy parte do pressuposto teórico da *virada linguística*, operada na filosofia, nas ciências, nas teorias do conhecimento.¹ Assim, como nada no mundo vem a ser compreendido pelo homem fora da linguagem, é possível dizer que direito fundamental, em Alexy, é tudo aquilo que possa ser fundamentado discursivamente como tal. Alguns enunciados se apresentam diretamente no texto constitucional como fundamentais, a exemplo dos direitos previstos no artigo 5º da CF/88 e em outros artigos esparsos. Outros, como o direito fundamental à cidade sustentável, são normas constitucionais adscritas ou indiretas, síntese discursiva das disposições fundamentais.²

A impossibilidade de se captar toda a realidade por meio da formulação de conceitos (do latim *capere*: captar) não impede que sejam analisadas algumas possibilidades interpretativas dos entes jurídicos, como: constituição, lei, normas, princípios, regras. Estes objetos da ciência jurídica se revelam a nós de forma intersubjetiva, ainda que de forma provisória, neste quadrante da história (no tempo), com uma determinada estrutura linguística.³ Por isso, mesmo sem ilusões de conceitos definitivos, o que importa para o presente trabalho é uma apropriação daquilo que se encontra em debate no direito constitucional, como ferramenta a favor da realização mais efetiva possível (otimizada) da dignidade humana.

São vários os direitos expressos no Estatuto da Cidade que se inserem no grupo de bens jurídicos protegidos pelo direito fundamental à cidade sustentável. Alguns deles são os

¹ Percebe-se nitidamente esse posicionamento de Alexy no seguinte texto: “[...] como é possível reconhecer se um enunciado, por exemplo, um enunciado indicativo de um Código Penal, expressa uma norma, deve ser respondido que isso é possível com *base em seu contexto*. Por ‘contexto’ devem ser entendidos não somente os outros enunciados que estão em conexão com esse enunciado, mas também seu uso, isto é, as circunstâncias e regras de sua utilização.” (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 55).

² “Uma tal definição geral sustenta que normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais. Para as normas diretamente estabelecidas normalmente é suficiente uma referência ao texto constitucional. Uma fundamentação mais profunda, que demonstre por que aquilo que a Constituição diz é válido, normalmente tem, para a prática da fundamentação referida a direitos fundamentais, um interesse apenas teórico. Isso demonstra que a generalização da definição baseada em uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais não elimina, de forma nenhuma, a diferença entre normas de direitos fundamentais estabelecidas direta e indiretamente. No caso de uma norma diretamente estabelecida, uma fundamentação correta é sempre diferente da fundamentação no caso de uma norma indiretamente estabelecida. (ALEXY, *Teoria dos direitos...*, p. 76).

³ A importância da linguagem para a filosofia contemporânea está bem assinalada por Habermas: “A linguagem e a realidade interpenetram-se de uma maneira indissolúvel para nós. Cada experiência está linguisticamente impregnada, de modo que é impossível um acesso à realidade não filtrado pela linguagem.” (HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação*. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 39).

seguintes: a) direito à política urbana planejada (dever de proteção contra sobrecarregamento de tráfego, loteamentos clandestinos, benefícios privados geradores de injustiça social); b) direito à propriedade urbana, com uso regulamentado, cumpridora de sua função socioambiental⁴; c) direito à segurança; d) direito ao bem-estar e à qualidade de vida; e) direito ao desenvolvimento econômico com equilíbrio ambiental; f) direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; g) direito à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico e h) direito à democracia participativa e à gestão democrática da cidade.

Buscando uma sistematização dos conteúdos diretamente ligados à realização do direito à cidade sustentável, a presente tese apresenta oito indicadores de sustentabilidade extraídos da constituição e da legislação infraconstitucional brasileira. A realização e a proteção desses bens jurídicos está inter-relacionada com direitos ou interesses coletivos atinentes aos aspectos sociais, éticos, ambientais, econômicos e jurídico-políticos da sustentabilidade. É possível, a partir da teoria dos princípios, a expansão de cada um desses direitos; por serem deveres a serem cumpridos da melhor forma dentro das condições existentes.

Portanto, além de apresentar uma relação de indicadores a ser cumprida com vistas à sustentabilidade do ambiente urbano, a presente tese também oferece recursos teóricos para que se possa analisar as possibilidades de justicialização e reivindicação participativa do direito fundamental à cidade sustentável.

Conforme Alexy, as regras são sustentadas por princípios, e, *prima facie*, essas espécies normativas possuem caráter distinto. Os direitos fundamentais devem ser reputados princípios constitucionais que, na aplicação concreta serão sopesados e tornar-se-ão mandados definitivos (regras).⁵ Esse prisma é convergente com a necessidade de interpretação tópic-

⁴ Para Ingo W. Sarlet e Tiago Fensterseifer: “Em regra, a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima, etc.) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade. Dentre outros aspectos a considerar, é perceptível que é precisamente (também, mas não exclusivamente!) neste ponto que reside a importância de uma tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de *direitos fundamentais socioambientais*, assegurando as condições mínimas para a preservação da qualidade de vida, aquém do qual poderá ainda haver vida, mas essa não será digna de ser vivida.” (SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo (org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.11-38, p. 27).

⁵ Diz o autor que, *prima facie*, regras e princípios possuem distinto caráter. Enquanto aquelas são mandamentos definitivos, estes devem ser realizados na maior medida possível jurídica e faticamente falando (ALEXY, *Teoria dos direitos...*, p. 103).

sistemática⁶ dos direitos fundamentais proposta por Juarez Freitas, segundo o qual por trás de cada regra há um ou mais princípios como fundamento.⁷

Evitando-se, até certo ponto, o embate entre correntes procedimentalistas e substancialistas, este texto pretende alinhar esses dois vetores na mesma direção, em prol do direito à boa administração pública⁸ (Juarez Freitas – *Carta dos Direitos Fundamentais de Nice*, art. 41) ou boa governança (*good governance* – Canotilho, *artigo 9º* da Convenção de Cotonu).

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos que permitem vigorosas intervenções estatais naquilo que se reputa tradicionalmente como *interesse privado* – permitindo, por exemplo, maior adequação das normas atinentes ao uso da propriedade – e, ao mesmo tempo, a mitigação da distância entre o investimento público e o investimento privado – é o caso típico das operações urbanas consorciadas, conforme abordado no desenvolvimento da investigação.

Essa constatação vai ao encontro das palavras de Canotilho, em texto escrito para comemorar os 20 anos da Constituição brasileira. Para ele, hoje no Brasil, existe uma tentativa de se criar uma Teoria do Estado dentro da Teoria da Constituição, acomodando assim, a clássica distinção entre os pensamentos liberal e social. Essa tarefa exige uma explicitação maior das dimensões materiais e procedimentais de uma “estatalidade moderna” (*good governance* transnacional), fundada nos seguintes princípios: a) da transparência, b) da coerência, c) da abertura para soluções múltiplas por meio de negociações, d) da eficácia, e e) da democracia participativa.⁹

O maior desafio do “direito à cidade sustentável” é promover o desenvolvimento (sustentável) urbano brasileiro, planejando para o futuro e, ao mesmo tempo, corrigindo as mazelas da ausência histórica de planejamento. Nesse processo, afloram inexoravelmente as

⁶ “A interpretação [tópico]-sistemática deve ser concebida como uma operação que consiste em atribuir, topicamente, a melhor significação, entre várias possíveis, aos princípios, às normas estritas (ou regras) e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando as antinomias em sentido amplo, tendo em vista bem solucionar os casos sob apreciação.” (FREITAS, Juarez. *Interpretação sistemática do Direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 276).

⁷ “*Densificar uma norma* significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, especialmente carecido de concretização, a fim de tornar possível a solução, por esse preceito, dos problemas concretos”. “*Concretizar a constituição* traduz-se, fundamentalmente, no *processo de densificação* de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do *texto da norma* (do seu enunciado) para uma norma concreta – *norma jurídica* – que, por sua vez, será apenas um resultado intermédio, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997, p. 1201).

⁸ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Princípios e Geologia dos Princípios: para uma cidadania sustentável em diálogo com a juspublicística brasileira. In: FACHIN, Zulmar. *20 anos da Constituição Cidadã*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008. p. 91-100, p. 99.

disputas entre interesses opostos no meio social e as colisões principiológicas, tanto na construção das normas quanto na sua aplicação.

Nesse passo, a exigência de concretização e efetivação dos direitos humanos e fundamentais é uma pré-condição para qualquer boa administração. Boas práticas orçamentárias não são suficientes se não forem pautadas em deliberações democráticas em que esteja assegurada a ampla participação da cidadania ativa.¹⁰ Pouco significa que seja assegurado um lugar a um representante ou delegado do cidadão na tribuna de um parlamento. Também não é suficiente que o cidadão tenha direito ao voto direto em determinadas situações. Importa que, esse cidadão esteja em condições substanciais (princípio da igualdade fática) de vindicação de direitos e deveres e participação na vontade estatal.

Na composição democrática e participativa do Estado, todas as decisões políticas e jurídicas devem ser tomadas com fundamentação racional e atenção aos valores constituintes. Sem pretensão de formular utopias, essa necessária transparência decorre dos princípios democráticos e republicanos. Ou seja, o respeito às vontades majoritárias deve ser acompanhado do respeito aos direitos das minorias.

As instâncias tradicionais de participação democrática tendem a ser patrimonialistas¹¹, como se verificará ao longo desta tese. A democracia participativa surge então, tanto na legislação como nas análises doutrinárias, como imperativo para uma renovação da cidadania e a realização do bem-estar da coletividade.

Todos os envolvidos nesse processo deverão desvelar suas pré-compreensões, fazendo o quanto possível para explicitar os verdadeiros motivos que os levaram a tomar determinada posição, reconstruindo argumentativamente o caminho percorrido pelo raciocínio, numa postura de lealdade e honestidade democrática, seja no âmbito da formulação legislativa ou administrativa da coisa pública, seja no âmbito da justicialização dos direitos fundamentais.

¹⁰ Idem, p. 100.

¹¹ No processo de industrialização (ainda que tardia), urbanização e acumulação capitalista, Paul Singer destaca a importância dos arranjos institucionais brasileiros, com a finalidade de favorecer a acumulação do capital das empresas (SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 12.ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1990). Os prejuízos ao interesse público comunitário e à sustentabilidade são relatados por Álvaro Pessoa: “Nos arranjos institucionais que apontam nesta direção, encontramos: *reserva do mercado interno para a indústria nacional, barateamento do capital* (crédito estatal, subsídio, isenção fiscal), subsídio do custo da mão-de-obra (mediante fornecimento, pelo Estado, dos serviços sociais de saúde, educação, seguro social, habitação, etc), serviços de infraestrutura (transporte, energia, água etc.), fornecidos às empresas a preços subvencionados. [...] Assim, o capital, no mesmo passo que força o deslocamento da oferta de força de trabalho para as grandes cidades (onde mais cresce a demanda), obtém ainda arranjos institucionais que mantém privilégios ou vão realimentar as distorções econômicas e sociais, inclusive na sua dimensão urbanística.” (PESSOA, Álvaro. *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM, 1981, p. 79).

Para fundamentar essas premissas, o presente trabalho foi estruturado em sete seções, analisando teorias sobre os direitos fundamentais e a sua eficácia, o direito de propriedade e o direito à cidade, o fenômeno da urbanização e suas consequências sociais, políticas e jurídicas, a estrutura e a justicialização do direito fundamental à cidade sustentável e, por fim, foi apresentada uma proposta de 8 (oito) indicadores para a aferição de uma cidade sustentável.

No que diz respeito às questões metodológicas, procurou-se, ao longo do trabalho, empreender uma metodologia multidimensional, conforme proposta por Robert Alexy. Ou seja, integrando necessariamente as dimensões: analítica – por meio da apresentação dos conceitos necessários à compreensão intersubjetiva da matéria; empírica – especialmente com a análise de fatos históricos, textos legais e entendimentos jurisprudenciais, a fim de se constatar o direito vigente; normativa – mediante crítica à práxis, realizada com base nos fundamentos das outras dimensões e, com vistas à nossa formulação final de sustentabilidade urbana.

Com a apresentação desta tese, perante Banca Examinadora, espera-se ter oferecido contribuição ao debate sobre os direitos fundamentais, em consonância com as linhas de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado, sob a orientação do Prof. Dr. Juarez Freitas, a quem manifestamos especial gratidão e admiração.

8 CONCLUSÃO

A tese proposta inicialmente em projeto de pesquisa refere-se ao direito à cidade sustentável como autêntico direito fundamental completo, do qual são inferidas posições negativas (defensivas) e positivas (prestacionais).

Buscou-se uma resposta que apontasse os elementos caracterizadores da eficácia jurídica do direito fundamental à cidade sustentável, a partir das normas urbanísticas, especialmente da Constituição Brasileira de 1988 e do Estatuto da Cidade. O direito à cidade sustentável só estará garantido juridicamente, de forma otimizada, quando todos os bens urbanísticos, públicos e privados, cumprirem suas funções em termos socioambientais; quando houver participação democrática preferencialmente direta; e, quando os instrumentos urbanísticos sancionadores e corretivos forem aplicados, com observância dos oito requisitos preconizados.

Uma vez analisadas as hipóteses e, submetidas questões de pesquisa à investigação, dispõe-se sobre as principais abordagens deste trabalho, como seguem:

01) A base teórica do presente trabalho foi apresentada sob o prisma da hermenêutica filosófica, objetivando explicitar as premissas que conduziram o desenvolvimento do texto. Levou-se em consideração a virada linguística, operada no campo da filosofia do conhecimento, como influência indissociável da pragmática jurídica contemporânea. Gadamer, Dworkin, Alexy e Juarez Freitas foram os autores utilizados mais diretamente nessa empreitada. No campo da hermenêutica jurídica, a perspectiva sempre ponderada e mediadora de Juarez Freitas permitiu que se adentrasse em passos seguros em verdadeiros “campos de batalha” teóricos.

02) O estudo sobre os direitos fundamentais partiu da Teoria Integradora dos Direitos Fundamentais formulada por Alexy. Nela, os direitos fundamentais devem ser sempre vistos de uma perspectiva ampla, isto é, englobar todos os enunciados que possam ser formulados no âmbito das dimensões analítica, empírica e normativa da Ciência Jurídica.

03) A análise e distinção entre direitos fundamentais materiais e formais permitiu uma tomada de posição a respeito dos conteúdos que podem assumir a dignidade e a categorização de “direito fundamental”. Mostrou-se importante uma concepção que admita como fundamentais todos aqueles direitos catalogados na constituição sob tal título (formalmente constitucionais) e ainda os demais direitos esparsos no texto constitucional ou em documentos internacionais, com conteúdo de elevada dignidade.

04) Sem a superação da velha tradição jurídica normativa, em que se preconizava um hermetismo do sistema de regras, em relação aos valores sociais e constitucionais, seria difícil imaginar o desenvolvimento de uma jurisprudência atenta ao seu papel ético-político na busca da dignidade humana. Concebendo-se princípios como mandados de otimização, a lógica do tudo ou nada é substituída por uma lógica material, que permite o sopesamento dos valores e bens jurídicos em jogo, realizando-se os objetivos constitucionais na maior medida fática e jurídica possíveis.

05) A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, entendida como *não meramente objetiva*, proporciona um reforço à dimensão subjetiva dos direitos fundamentais. Seus efeitos irradiantes, em todo o sistema jurídico, acarretam possibilidades de sindicância da legitimidade da legislação infraconstitucional. Novos direitos podem ser inferidos da ordem objetiva de valores. Uma argumentação jusfundamentalmente correta é capaz de revelar novos direitos fundamentais, na ordem constitucional e nas leis.

06) Concluimos que, a classificação dos direitos fundamentais em gerações é adequada para uma abordagem histórica das conquistas, mas, não em uma perspectiva de superação de uma geração por outra. A classificação em dimensões, de igual forma, deve ser analisada com cautela, podendo induzir à compreensão de que os direitos de “primeira” dimensão, liberais, precedem as outras dimensões. E, ainda, pode-se cometer o equívoco de que os direitos liberais não demandam investimento do Estado, enquanto os direitos sociais e metaindividuais envidam dispêndios financeiros. Todos os direitos têm o seu custo, até mesmo as garantias processuais exigem instituições estruturadas, fato que nos levou a concluir pela adequabilidade de uma tipologia que atribui aos direitos fundamentais características defensivas e prestacionais, dependendo de seu conteúdo.

07) Quanto à eficácia jurídica do direito à cidade sustentável, partiu-se de uma consideração ampla do seu suporte fático. Essa postura implica uma percepção ampla dos bens jurídicos protegidos. Nenhuma proteção pode ser excluída *a priori*, senão pela fundamentação jurídica de restrições fáticas e jurídicas ponderadas, portanto, procedimentalizadas argumentativamente pelo princípio da proporcionalidade. Esse procedimento discursivo se opõe à teoria dos limites imanentes (interna), não permitindo que, jusnaturalisticamente, os limites sejam invocados sem fundamentação adequada, como obstáculos à realização otimizada de direitos.

08) Nessa direção, o conteúdo essencial do direito fundamental à cidade sustentável deverá ser o resultado do procedimento discursivo, por meio do princípio da proporcionalidade. O direito fundamental à cidade sustentável, como direito socioambiental,

apresenta estrutura idêntica à dos direitos sociais (defesa e prestação). Para determinar-se um direito urbanístico definitivo, obrigatoriamente devem ser ponderados: a) a exigência da liberdade real, de fato, não apenas formalmente assegurada; b) a competência orçamentária do parlamento (princípios da separação dos poderes e princípio democrático); os c) princípios materiais colidentes, como a liberdade ou a propriedade de outrem; d) a observância dos oito requisitos jurídicos aqui defendidos.

09) Essa relativização do núcleo essencial do direito à cidade sustentável, ao contrário de enfraquecê-lo, fortalece-o, uma vez que, no plano urbanístico, uma cidade sustentável não pode abrir mão de moradias dignas, cuja efetivação resultará obrigatória, como resultado de qualquer sopesamento que considere a liberdade real do cidadão. Desse raciocínio, decorre a necessidade de um mínimo existencial, o qual será o resultado do sopesamento das possibilidades fáticas e jurídicas.

10) O direito de propriedade, no prisma histórico, passou por concepções extremas: socializantes ou liberais individualistas. Na atualidade, o direito de propriedade deve cumprir uma função social, sendo esta uma restrição imediatamente constitucional. O direito à cidade sustentável também é princípio constitucional, que restringe o direito de propriedade e, ao mesmo tempo, é limitado por ele, num jogo de sopesamento de interesses coletivos e individuais.

11) O Estatuto da Cidade positivou o direito à cidade sustentável, exemplificando seus conteúdos: 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. Os conteúdos do direito à cidade sustentável possuem contornos éticos, sociais, jurídico-políticos, econômicos e ambientais.

12) A urbanização das cidades brasileiras aconteceu sem qualquer planejamento. Esse quadro caótico se agravou com a forte e contínua migração do campo para a cidade, sendo o Brasil hoje um dos países com o maior percentual de população urbana do mundo. Objetivando transformar essa realidade, o constituinte de 1988 destacou a importância da elaboração do Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Essa norma foi densificada pelo Estatuto da Cidade, tornando-se em regra obrigatória para boa parte¹² dos municípios brasileiros. Indispensável para todos os municípios que almejam a sustentabilidade.

¹² 2.353 municípios estão obrigados a elaborar Plano Diretor, de acordo com a Unicamp. (Estatuto das cidades. Disponível em: <http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto.htm>, acesso em 06/10/2011).

13) Juntamente com a necessidade de elaboração do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade fortaleceu a dimensão cidadã, quanto à participação democrática da construção dos rumos urbanísticos da cidade. A efetiva garantia do princípio da gestão democrática da cidade proporciona controle social sobre o desenvolvimento urbanístico, com vistas a coibir as históricas práticas de reserva fundiária para especulação imobiliária, alterações de zoneamentos e usos urbanos para privilegiar interesses privados em detrimento da coletividade, entre outras tendências patrimonialistas. A participação cidadã na construção da política e do direito urbanístico é direito fundamental.

14) Assim como o direito de propriedade passou por muitos referenciais ao longo da história, a democracia também já apresentou conceitos e concepções bastante peculiares. As necessidades democráticas contemporâneas não prescindem de características da democracia dos antigos (direta) e da democracia dos modernos (indireta). A ciberdemocracia apresenta-se como ferramenta capaz de fortalecer as instâncias de cidadania, entretanto, como apontado no texto, muitos desafios devem ser transpostos para a participação efetiva, com igualdade fática de informação e acesso à formação da vontade estatal.

15) A democracia direta é princípio explícito e formal na Constituição brasileira de 1988, intimamente ligado ao direito à cidade sustentável. Assim, deve ser otimizada, acarretando na necessária participação direta da população em todas as decisões relevantes para a cidade. Trata-se de arma contra a “omissão e a demagogia”.

16) O Conselho das Cidades é órgão administrativo da Federação de grande relevância como instância técnica e regulatória do planejamento e das políticas de urbanização. Com algumas alterações em sua composição, poderia transformar-se em agência reguladora. Assim, com maior autonomia, disporia de maior estrutura e capacitação técnica para fomentar planos e projetos para os 5.565 municípios brasileiros. Nesse contexto, a participação de todos os entes da federação, já se mostra presente na composição do Conselho, assim como a participação de organizações da sociedade civil, contemplando-se, desta forma, as necessidades democráticas contemporâneas.

17) O direito à cidade sustentável vem sendo objeto de normatização mediante diversos documentos internacionais e nacionais. Essa disciplina da ordem urbanística está cada vez mais atrelada às exigências ambientais de sustentabilidade, não se tendo mais como conceber o desenvolvimento urbano de forma dissociada da sustentabilidade. Nesta tese, defende-se a cidade como ambiente que combina elementos naturais e artificiais (culturais), devendo haver uma conciliação entre elas pelo sopesamento dos bens jurídicos em jogo.

18) Conceituou-se o direito à cidade sustentável como o direito fundamental que demanda do Estado, da sociedade e do indivíduo, vínculos ético-jurídicos e deveres que promovam o equilíbrio sistêmico e o compartilhamento dos bens jurídicos necessários para a dignidade, a equidade e o bem-estar da vida no meio urbano. O equilíbrio sistêmico compreende uma ordem urbanística justa e solidária, que reforça os vínculos sociais e permite um exame jurisdicional dos bens jurídicos em questão. A vida, nesse passo, deve ser vista em sentido amplo, compreendendo-se que a dignidade humana também depende da dignidade das demais condições bióticas e abióticas existentes.

19) A titularidade do direito à cidade sustentável necessita de uma compreensão inclusiva, que corresponda à ordem constitucional. Conforme redação do *caput* do artigo 5º, da CF/88, “todos” são iguais perante a lei e, assim, podem ser titulares de direitos fundamentais individuais e coletivos. Eventuais danos à ordem urbanística podem ser reparados por pretensões deduzidas em juízo de forma individual ou coletiva, demonstrando-se o prejuízo ao bem jurídico merecedor de tutela.

20) A ação civil pública foi escolhida para análise em razão de sua relevância para a tutela jurisdicional da ordem urbanística. Os direitos urbanísticos apresentam características individuais, coletivas, difusas e individuais homogêneas, por isso, a tutela coletivizada mostra-se adequada para o enfrentamento de muitos problemas que dizem respeito à sustentabilidade da cidade. Além disso, a legitimação de associações para o ajuizamento de demandas preventivas, reparatorias ou punitivas evidencia-se importante ferramenta, tanto no que concerne à participação democrática, quanto às possibilidades de uso do poder estatal judicial para correção dos excessos ou omissões públicas e privadas.

21) A justicialização de direitos socioambientais, dessarte, não se opõe à instância político-cidadã de reivindicação e de eficácia dos direitos fundamentais. Pelo contrário. Pelo menos sob o ponto de vista do sistema jurídico, as instâncias políticas e jurisdicionais se complementam e se retroalimentam. Direitos fundamentais e democracia são fenômenos que, na perspectiva do neoconstitucionalismo principialista, estarão sempre em diálogo. Mostrou-se no trabalho que, sob um olhar histórico, as características da pós-modernidade, descritas por Chevallier: complexidade, indeterminação e democracia participativa, convergem para o crescimento da justicialização.

22) As funções estatais, portanto, estão sempre em revisão, como imperativo social. O ideal iluminista de separação dos poderes deve receber novas e renováveis luzes. O velho conceito de soberania, afetado significativamente pelo cenário internacional de globalização, demanda que as decisões parlamentares sejam escolhidas com legitimidade. Isso implica

participação efetiva, tecida numa rede em que são compartilhadas conexões de democracia direta, especialização regulatória por meio de agências e justicialização adequada de direitos fundamentais.

23) O *direito fundamental à cidade sustentável* vincula todos os poderes estatais e a coletividade. Irradia valores concernentes a uma ordem urbanística justa e solidária, e não prescinde de participação democrática. Contempla posições defensivas e prestacionais dos bens e direitos à terra, à moradia, ao saneamento, aos transportes, à infraestrutura, entre outros.

24) Conclui-se, finalmente, que uma cidade sustentável pressupõe que todos os bens urbanísticos, públicos e privados, devem cumprir as funções socioambientais (funções da propriedade e funções da cidade), submetidos ao controle democrático participativo, notadamente no que se refere ao cumprimento dos indicadores jurídicos aqui formulados.

25) A partir dos indicadores relacionados na presente tese, o direito fundamental à cidade sustentável não pode mais ser visto como uma norma de conceito indeterminado. A otimização do direito à cidade sustentável pode ser aferida por meio dos oito indicadores apresentados, sem prejuízo da essencial plasticidade da sua condição de princípio constitucional.

26) Em síntese, a sustentabilidade de uma cidade depende de: (1) controle de atividades de risco; (2) preservação de processos ecológicos essenciais e manejo de espécies; (3) educação ambiental; (4) gestão adequada dos resíduos sólidos, do solo, dos recursos hídricos e da qualidade do ar; (5) atenção às mudanças climáticas e incentivo ao uso de energias renováveis; (6) licitações sustentáveis; (7) equidade socioambiental; e (8) gestão democrática.

27) Os indicadores jurídicos sugerem a continuidade da pesquisa. A tarefa a ser planejada deverá ter caráter interdisciplinar, envolvendo profissionais de diversas áreas. Deverão ser estruturados - a partir dos oito indicadores legais aqui desenvolvidos - subcritérios quantitativos e qualitativos, que permitirão: (1) atribuir uma nota de sustentabilidade às cidades brasileiras, e (2) criar um *ranking* nacional de cidades sustentáveis.