

CIDADES SUSTENTÁVEIS

*Juliana de Souza Reis Vieira*¹

Sumário: 1. Contextualização histórica. 2. Economia ecológica e Desenvolvimento sustentável. 3. Ecodesenvolvimento versus desenvolvimento sustentável. 4. Do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro. 5. Indicadores de sustentabilidade. 6. Da identificação dos principais entraves à sustentabilidade; 7. Premissas para o desenvolvimento sustentável. 8. Estratégias para a sustentabilidade urbana e proposições. 9. Posição do Supremo Tribunal Federal. 10. Conclusão. 11. Referências.

Resumo: A partir da segunda metade do século XIX começou-se a perceber em nível planetário a degradação ambiental e suas catastróficas consequências, originando estudos e as primeiras reações no sentido de se conseguirem fórmulas e métodos de diminuição dos danos ao ambiente. Esses estudos lançaram subsídios para a concepção de que o desenvolvimento deve estar ligado à ideia de preservação ambiental.

Palavras-chave: Palavras-chave: meio ambiente- degradação- desenvolvimento sustentável

Abstract: From the second half of the nineteenth century it began to realize at the planetary level environmental degradation and its disastrous consequences, leading studies and the first reactions in order to get formulas and methods of reduction of environmental damage. These studies released grants to the view that the development should be linked to the idea of environmental preservation.

Keywords: environment-degradation-development sustainable

¹ Graduada pela Faculdade de Direito da UERJ, pós-graduada em Direito do Estado pela UERJ, Mestre em Direito do Cidade da Faculdade de Direito da mesma instituição. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro.

“Se quisermos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude.”

Giuseppe Tomasi di Lampedusa

1. Contextualização histórica

A partir da segunda metade do século XIX começou-se a perceber em nível planetário a degradação ambiental e suas catastróficas conseqüências, originando estudos e as primeiras reações no sentido de se conseguirem fórmulas e métodos de diminuição dos danos ao ambiente.

Resultado disso foram os estudos do Clube de Roma, liderado por Dennis L. Meadows, culminando com a publicação do livro *Limites de crescimento* (*The limits to growth*), que fez um diagnóstico dos recursos terrestres concluindo que a degradação ambiental é resultado principalmente do descontrolado crescimento populacional e suas conseqüentes exigências sobre os recursos da terra, e que, se não houver uma estabilidade populacional, econômica e ecológica, os recursos naturais que são limitados serão extintos e com eles a população humana.

Esses estudos lançaram subsídios para a concepção de que o desenvolvimento deve estar ligado à idéia de preservação ambiental.

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMAH (Estocolmo),² que já preceituava essa idéia ao afirmar no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar,

² Consulta disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em 21 jul. 2007.

tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Como um prenúncio daquilo que se agravaria em proporções assustadoras algumas décadas depois, afirmava em 1972 a Declaração de Estocolmo:

4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente.

Em consequência dos citados estudos e outros nesse sentido, a ONU criou em 1983 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi presidida por Gro Harlem Brundtland, então primeira ministra da Noruega (que ficou conhecida como Comissão Brundtland).

A referida Comissão tinha os seguintes objetivos: reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e reformular propostas realísticas para abordá-las; propor novas formas de cooperação internacional nesse campo de modo a orientar as políticas e ações no sentido das mudanças necessárias, e dar a indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos uma compreensão maior desses problemas, incentivando-os a uma atuação mais firme.³

Os trabalhos foram concluídos em 1987, com a apresentação de um diagnóstico dos problemas globais ambientais. A Comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental, surgindo assim uma nova forma denominada desenvolvimento sustentável, que recebeu a seguinte definição: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.”

³ *Nosso futuro comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Em 1992, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, onde essa nova forma de desenvolvimento foi amplamente aceita e difundida, passando a ser o objetivo da Agenda 21, aprovada na oportunidade, bem como um modelo perseguido pela grande maioria dos países signatários.

A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.

A *Agenda 21 Global* foi construída de forma consensual, com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por Rio-92.

O **Capítulo 7** da Agenda 21⁴ trata da Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos, estabelecendo como premissas básicas:

- **Oferecer a todos habitação adequada.**
- Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos.
- **Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra.**
- **Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos.**
- **Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos.**
- Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres.
- Promover atividades sustentáveis na indústria da construção.

⁴ UN – Department of Economics and Social Affairs, Division for Sustainable Developments. Disponível em: http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/human_settlements/hsd.htm. Acesso em: 20 jul. 2007.

- Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

No que tange especificamente à sustentabilidade de assentamentos humanos, soma-se a esses esforços todas as contribuições do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), que é uma agência especializada da *ONU*, criada em 1978,⁵ dedicada à promoção de *idades socialmente e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado*.

A partir de todos esses esforços internacionais – o programa de implementação da Agenda 21, da Declaração do Rio, as contribuições derivadas da Habitat II, realizada em 1996 em Istambul, a reafirmação desses compromissos durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, ou Rio + 10, em 2002—, passou-se a adotar um conceito de sustentabilidade ampliada.

A idéia de sustentabilidade ampliada reside na indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza. É a união entre a Agenda ambiental e a Agenda social.

Passou-se a adotar um conceito de sustentabilidade ampliada, que une a Agenda ambiental e a Agenda social, enunciando-se a indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza.

Para o efetivo desenvolvimento devem ser consideradas, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis e à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

⁵ A UN-HABITAT foi criada a partir de uma recomendação da Conferência da ONU sobre esse assunto, realizada em 1976 em Vancouver, Canadá e tem por sede o escritório regional das Nações Unidas em Nairóbi, Quênia. São documentos básicos do UN-HABITAT: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, a Agenda Habitat, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, e a Resolução nº 56/2006 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

O surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável guarda uma relação de contemporaneidade com outros conceitos econômicos que também prezam a dimensão ambiental do desenvolvimento.

Embora não sejam esses conceitos o objeto do presente trabalho, passamos a uma apertada síntese a seguir com vistas a melhor delimitação do conceito de desenvolvimento sustentável.

2. Economia ecológica e desenvolvimento sustentável

Os estudos do Clube de Roma, liderado por Dennis L. Meadows, que resultaram na publicação do livro *Limites de crescimento* (*The limits to growth*), em 1972, propuseram uma primeira alternativa à contenção do crescimento econômico representada pela chamada “Economia ecológica”.

Essa proposta toma como ponto de partida as leis da termodinâmica, especialmente a lei da entropia (que mede a quantidade de desordem de um sistema), e considera que a produção econômica, sobretudo a atividade industrial dissipa uma grande quantidade de matérias-primas e energia.

Os economistas ecológicos defendem a possibilidade de medir o crescimento entrópico na ecologia humana, e com base nesse tipo de análise, conter tal crescimento com processos tendentes a preservação e conservação na utilização de recursos naturais renováveis e não-renováveis.

Henri Acserald ⁶ critica esse posicionamento e todos os “Neomalthusianos, economistas ecológicos e pessimistas tecnológicos”, que associam a sustentabilidade ao estabelecimento de limites quantitativos ao crescimento econômico. Nesse discurso, se estaria contradizendo a promessa liberal de “abundância universal”, através de um crescimento constante da demanda e de um mercado em permanente expansão.

Ao se propor a limitação do crescimento global, é preciso ter-se em mente a necessidade de enfrentamento das questões relativas às desigualdades

⁶ ACSERALD, Henri. “Sentidos da Sustentabilidade Urbana.” In: ACSERALD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade em risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 33.

internacionais, bem como a pressão regional diferenciada sobre os recursos naturais.

O princípio da sustentabilidade, baseado na equidade, sustenta seu discurso enfatizando as necessidades da população, em especial dos pobres, que seriam as principais vítimas da degradação ambiental.

3. Ecodesenvolvimento *versus* desenvolvimento sustentável

Montbiller-Filho,⁷ preceitua que o ecodesenvolvimento, “deixa patente a preocupação com os aspectos sociais e ambientais, no mesmo grau dos econômicos”.

Pressupõe, por exemplo, “uma solidariedade sincrônica com os povos atuais, na medida em que desloca o enfoque da lógica da produção para a ótica das necessidades fundamentais da população”, além de “uma solidariedade diacrônica, expressa na economia de recursos naturais e na perspectiva ecológica para garantir possibilidade de qualidade de vida às próximas gerações”.⁸

O conceito de desenvolvimento sustentável e equitativo impõe-se, a partir da década de 1980, como um novo paradigma, amparado em vários princípios: integrar a conservação da natureza e desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e respeitar a diversidade cultural; além de manter a integridade ecológica.

Em síntese, o ecodesenvolvimento privilegia os aspectos econômicos da questão ambiental.

A sustentabilidade proposta pelos economistas ecologistas parte do conceito de espaço ambiental, o qual implica considerar a situação socioambiental em todos os locais que se inter-relacionam economicamente. Uma postura ecologista implica, portanto, “pressionar o mercado para que passe a considerar os custos sociais”.

⁷ MONTBILLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: UFSC, 2004.

⁸ Para Ignacy Sachs, na problemática do ecodesenvolvimento, os princípios de solidariedade sincrônica (com as gerações atuais) e diacrônica (com as gerações futuras), combinados à conscientização dos limites e da vulnerabilidade da base de recursos naturais, permitem o resgate da dimensão socioambiental para o reaquecimento das teses avançadas pelo paradigma da dependência sobre a necessidade do confronto político das desigualdades sociais nos e sobre os países em desenvolvimento.

Defende também a criação de regulamentos e políticas públicas restritivas de ações dos agentes econômicos que prejudiquem, e estimuladores para as empresas que contribuam na preservação do meio ambiente.

Enquanto o ecodesenvolvimento estaria focado ao atendimento das necessidades básicas da população, através da utilização de tecnologias apropriadas aos diversos ambientes, e pela promoção da autonomia (*self-reliance*) das populações envolvidas no processo, o desenvolvimento sustentável prioriza o *papel de uma política ambiental*, a responsabilidade com os problemas globais e com as futuras gerações.

O denominador comum de ambos é, sem dúvida, a dimensão ambiental do desenvolvimento sob a nova ótica proposta.

4. Do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro

4.1. Dos princípios constitucionais fundamentais

Quando da edição da Constituição de 1988, a preocupação em relação à manutenção do bem-estar e da qualidade de vida, de forma equilibrada, às gerações presentes e futuras surgidas a partir da década de 1970, e cristalizadas com o relatório Brundtland, foi expressa em diversos dispositivos, e em seu próprio preâmbulo,⁹ que estabelece que o Estado Democrático de Direito está destinado a assegurar o exercício dos *direitos sociais*,¹⁰ individuais, a liberdade, a segurança, o *bem-estar*, o *desenvolvimento*, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna.

A CR/1988 enumera, em seu capítulo “Dos Princípios Fundamentais” que os fundamentos do Estado Democrático de Direito são: a soberania; a cidadania; a

⁹ Para Canotilho, o “preâmbulo consiste na síntese dos valores e dos princípios que se tornam normas diretoras do desenvolvimento da sociedade e do estado, enumerando as principais opções político-constitucionais.” CANOTILHO, José J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1989.

¹⁰ Art. 6º São direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000\)](#)

dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

Por sua vez, lista como objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para efetivação da soberania popular e da democracia participativa, a Constituição de 1988 conferiu diversos instrumentos de modo a assegurar a participação da população como os plebiscitos, os referendos, a iniciativa popular de leis, a gestão democrática de políticas públicas, audiências públicas.

Esse canal de participação popular destina-se, sobretudo, a concretização de um moderno conceito de cidadania, efetivação dos direitos fundamentais e da justiça social.

O conceito moderno de cidadania não mais se vincula ao mero exercício dos direitos políticos, devendo abranger, além da efetiva participação e intervenção na definição das ações e políticas públicas, a garantia de efetivo exercício dos direitos fundamentais, como condição de implementação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, os princípios, que irão reger o desenvolvimento econômico no âmbito da cidade e a política urbana deverão, antes de tudo, estar em sintonia com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com os objetivos fundamentais da República, com vistas a tornar efetivo o direito à cidade.

Na visão de Nelson Saule Jr:¹¹

A efetivação desse direito significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º da Constituição. Para o direito à cidade se concretizar, a política urbana

¹¹ SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 46.

e as normas de Direito Urbanístico devem ter como premissa viabilizar um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estabelecido no art. 3º, inciso III da Constituição, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

4.2. Política urbana e desenvolvimento sustentável

Embora seja o desenvolvimento nacional citado no inciso II do art. 3º como objetivo fundamental da República, a preocupação do constituinte com a necessidade de substituição do padrão de desenvolvimento atual, por um modelo sustentável, mostra-se patente também em outros dispositivos.

À luz dos valores e princípios albergados pela CR/1988, aparentemente contraditórios, mas típicos de uma Constituição compromissória e dirigente, impõe-se uma interpretação sistemática e teleológica, de dispositivos como o art. 3º, II, o art. 170, incisos III e VI, art. 225, da CR/1988, para uma compatibilização entre as questões ambientais, sociais e econômicas.

A redação do art. 225 da CR/1988 é taxativa ao tratar do meio ambiente enquanto direito de todos, lançando o primeiro fundamento jurídico da chamada ética transgeracional. Confira-se:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.(...)

V – controlar 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;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. (grifos nossos)

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento elaborado durante a Rio-92, consagra exatamente esse entendimento, de que o desenvolvimento deve pautar-se dentro do limite de sustentabilidade, ao estabelecer que:

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 – Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5 – Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Diante da necessidade de harmonização do desenvolvimento econômico com a manutenção do bem-estar e da qualidade de vida, de forma equilibrada, às gerações presentes e futuras e, ainda, enxergando-se a cidade como espaço em que se desenvolvem as relações sociais e econômicas, com a produção e circulação de riquezas, deve-se compreender que o estabelecimento de uma política urbana efetiva é condição *sine qua non* para essa mudança de paradigma.

Expressão legítima dessa preocupação do constituinte encontra-se inserta no art. 182 da CR/1988, que assim dispôs:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. 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 habitantes**.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º – A **propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**.

§ 3º – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º – *É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (grifos nossos)

Não restam dúvidas de que a finalidade precípua desses dispositivos é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, em prol de seu bem-estar e qualidade de vida.

Os arts. 182 e 183 da CR/1988 necessitavam, contudo, de regulamentação sendo, na concepção de José Afonso da Silva, normas de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, dependendo sua eficácia, propriamente dita,¹² da edição de lei específica, o que somente ocorreu em 2001, com a edição da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Essa lei veio ao encontro da necessidade de concretizar os preceitos constitucionais, conferindo-lhes densidade normativa e disciplinando a execução da política urbana, com **normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (§1º do art. 1º).**

O art. 2º do Estatuto da Cidade enuncia que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais que passa a elencar, sendo a primeira a **garantia do direito a cidades sustentáveis**.

O próprio legislador tratou de conceituar esse direito, entendendo-o como

¹² A doutrina não é pacífica em relação à eficácia dos direitos fundamentais. Para alguns autores, os direitos fundamentais possuem eficácia plena, prescindindo de regulamentação, podendo ser derivados da própria constituição, do sistema ou de tratados internacionais, hipótese em que seriam recepcionados com status de norma constitucional.

o direito à terra urbana,¹³ 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.

Imediatamente nota-se que o direito à cidade sustentável está intrinsecamente relacionado à implementação de outros direitos de caráter individual e social, e se coaduna com aqueles princípios da Comissão Brundtland e da Agenda 21.

Para autores como Carla Canepa,¹⁴ a concepção de cidade sustentável seria a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável em âmbito local.

Com vistas à implementação desses direitos no âmbito da cidade, mostra-se necessária a adoção de uma série de medidas e políticas a serem implementadas pelo Poder Público, através dos instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade.

Nos dizeres de Nelson Saule Jr.:¹⁵

A política de desenvolvimento urbano que não tiver como prioridade atender às necessidades essenciais da população pobre das cidades estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Admitir que o desenvolvimento sustentável passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano significa admitir a compatibilidade constitucional entre a política urbana, prevista no art. 182 da Constituição, com o art. 225 da mesma Constituição, que assegura o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Eis o fundamento do direito à cidade sustentável.

¹³ Entendo que direito à terra urbana deva ser compreendido como o direito a que as propriedades urbanas cumpram a sua função social em consonância com o Plano Diretor, nos termos do art. 170, III, c/c art. 182 da CR/1988 c/c art. 39 do Estatuto da Cidade.

¹⁴ CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria (org.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

¹⁵ Saule Junior, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 49.

Para Carlos Ari Sundfeld:¹⁶

O Estatuto afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*), de modo a garantir o direito a cidades sustentáveis. (incisos I, V, VIII e X).

E prossegue afirmando que deve-se buscar o equilíbrio nas cidades, das suas várias funções (moradia, trabalho, lazer, circulação etc...), esclarecendo que

o crescimento não é um objetivo, o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (XIII), estudada, debatida e a seguir compensada.

4.3. Do direito à cidade sustentável

Neste sentido, é importante compreender que no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, o legislador dispensou ao direito à cidade sustentável o status de *diretriz geral* da política urbana para ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Quem seriam, portanto, os titulares do “direito à cidade sustentável” e qual seria sua natureza jurídica?

Pela interpretação teleológica e gramatical do Estatuto da Cidade, que prevê normas de *ordem pública e interesse social* que regulam o uso da propriedade urbana em prol do *bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos*, bem como do *equilíbrio ambiental* (§1º do art. 1º), pode-se inferir que a natureza do direito à cidade sustentável é muito parecida com aquela atribuída pelo art. 225 da CR/1988, ao meio ambiente.

¹⁶ O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei nº 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006.

O direito à cidade sustentável, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é direito de todos, podendo ser classificado como direito difuso,¹⁷ assim entendido como direito transindividual, de natureza indivisível, titularizado por uma coletividade indeterminada e ligada por circunstâncias de fato, nos termos do art. 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor.

Em outras palavras, o legislador não pretendeu, através do art. 2º, I, da Lei nº 10.257/2001, outorgar Direitos Subjetivos, concreta e individualmente a cada habitante da cidade, e sim, procurou atribuir ao direito à cidade sustentável um caráter difuso, passível, portanto, de tutela através dos instrumentos jurídicos de tutela coletiva.

Por outro lado, mas pelos mesmos motivos, e ainda por estar intimamente ligado à implementação de direitos fundamentais individuais¹⁸ sociais¹⁹ e difusos (meio ambiente ecologicamente equilibrado),²⁰ pode-se concluir que o direito à cidade sustentável constitui-se, na verdade, em um direito fundamental, mais precisamente, em uma garantia individual fundamental.

Para José Afonso da Silva,²¹ as garantias fundamentais seriam meios, instrumentos, procedimentos e instituições que possuem natureza de direito fundamental e caráter instrumental, cujo objetivo é assegurar a fruição, a efetividade e a exigibilidade de outros direitos fundamentais, de caráter individual ou social.

Consistem em instituições, determinações e procedimentos mediante os quais a própria Constituição tutela a observância ou, em caso de inobservância, a reintegração dos direitos fundamentais, limitando a atuação dos órgãos estatais ou

¹⁷ Para alguns autores, direitos fundamentais de terceira geração.

¹⁸ Art. 5º, incisos XXII, XXIII, XXIV e XXVI da CR/1988.

¹⁹ Art. 6º, CR/1988.

²⁰ Art. 225, CR/1988.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 418.

de particulares, protegem a eficácia, a aplicabilidade e a inviolabilidade dos direitos fundamentais de modo especial.

Muito embora a localização topográfica do “direito à cidade sustentável” não seja o Título II que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, é clara sua natureza de garantia individual fundamental para implementação de diversos direitos sociais no âmbito da cidade, tais como a moradia, transporte, saneamento, infra-estrutura, trabalho, lazer...

Corroborar esse entendimento o disposto no art. 5º, § 2º, da CR/1988, que prevê que:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Pode-se entender que o desenvolvimento sustentável, e sua expressão urbana positivada no direito à cidade sustentável, adquire, por força dos princípios adotados pela CR/1988 e, ainda, pelos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil,²² o status de princípio norteador da política urbana e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, pairando acima das regras, balizando sua aplicação, e exprimindo diferentes funções jurídicas.²³

Assim, enquanto diretriz geral da política urbana, o direito à cidade sustentável possui uma *função positiva*, no sentido de permitir aos beneficiários da norma a exigência de adoção de políticas públicas pelo Estado para implementação efetiva dos direitos (controle das omissões do poder público).

Por outro lado, possui uma *função negativa ou obstativa*, no sentido de permitir a invalidação de atos ou normas a ela contrários, bem como impedir comportamentos que se contraponham aos efeitos pretendidos pela norma.

²² Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Agenda 21 (1992), Agenda Habitat (1996), dentre outros.

²³ BARROSO, Luís Roberto e BARCELOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, 232: 141-176, abr.-jun. 2003.

Possui, ainda, *função nomogenética*, orientando e fornecendo parâmetros para produção normativa em matéria de política urbana; e *função interpretativa*, de forma que as normas de Direito Urbanístico sejam interpretadas à luz das diretrizes que as fundamentam.

Portanto, o respeito ao direito à cidade sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento urbano com os direitos humanos (direito a condições dignas de vida) e o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, como meio de atender às necessidades das presentes e futuras gerações.

No âmbito urbano, o desenvolvimento sustentável deve se verificar através da promoção de políticas públicas formuladas e implementadas com a participação popular voltadas para a proteção ao meio ambiente sadio, à eliminação da pobreza, da redução das desigualdades sociais, adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis, geração de renda e trabalho e viabilização de um padrão digno de vida.

O Estatuto da Cidade demonstra essas preocupações expressamente, a exemplo das diretrizes transcritas a seguir:

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

(...)

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;

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.

Ao tratar da propriedade urbana e de sua função social, dispôs o art. 39 do Estatuto da Cidade que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto

à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (grifo nosso)

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989, no capítulo que trata da política urbana é ainda mais abrangente dispondo que:

*Art. 229. A política urbana a ser formulada pelos Municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à **garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes**.*

§ 1º – As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Como se pode observar, são muitos os diplomas legais que manifestam intensa preocupação com a qualidade de vida e bem-estar dos habitantes da cidade. Mas no que consistiria essa qualidade de vida?

A qualidade de vida pode ser entendida como um conceito jurídico indeterminado, a ter sua delimitação definida diante de uma situação concreta. Por outro lado, é também um conceito mutável e dinâmico diante do desenvolvimento da sociedade e da modificação dos padrões de consumo.

Certamente, o que foi considerado expressão da qualidade de vida no passado pode não corresponder à realidade do presente e, certamente, também não corresponderá aos anseios das futuras gerações. Os avanços tecnológicos, a globalização econômica tornam o ser humano cada vez mais exigente, elevando-se o padrão mínimo de qualidade de vida.

O desenvolvimento de uma região, os hábitos locais, a cultura e a história, também podem influenciar na avaliação da qualidade de vida.

Sinteticamente, pode-se definir a qualidade de vida como o conjunto de fatores suficientes e necessários à garantia de um padrão digno de vida ao homem. Esses fatores são intimamente ligados à implementação mínima dos direitos sociais do art. 6º

da CR/1988, os quais devem conjugar-se com o direito ao meio ambiente *ecologicamente equilibrado*.

5. Indicadores de sustentabilidade

Organismos internacionais, como as Nações Unidas, se valem dos chamados indicadores de sustentabilidade para aferir o grau de desenvolvimento econômico e social dos países, a partir da qualidade de vida dos habitantes.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, mais conhecido dos indicadores, foi criado na década de 1990 pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen. Utilizado pelas Nações Unidas, ele é calculado a partir da consideração dos seguintes fatores: saúde, educação e renda.

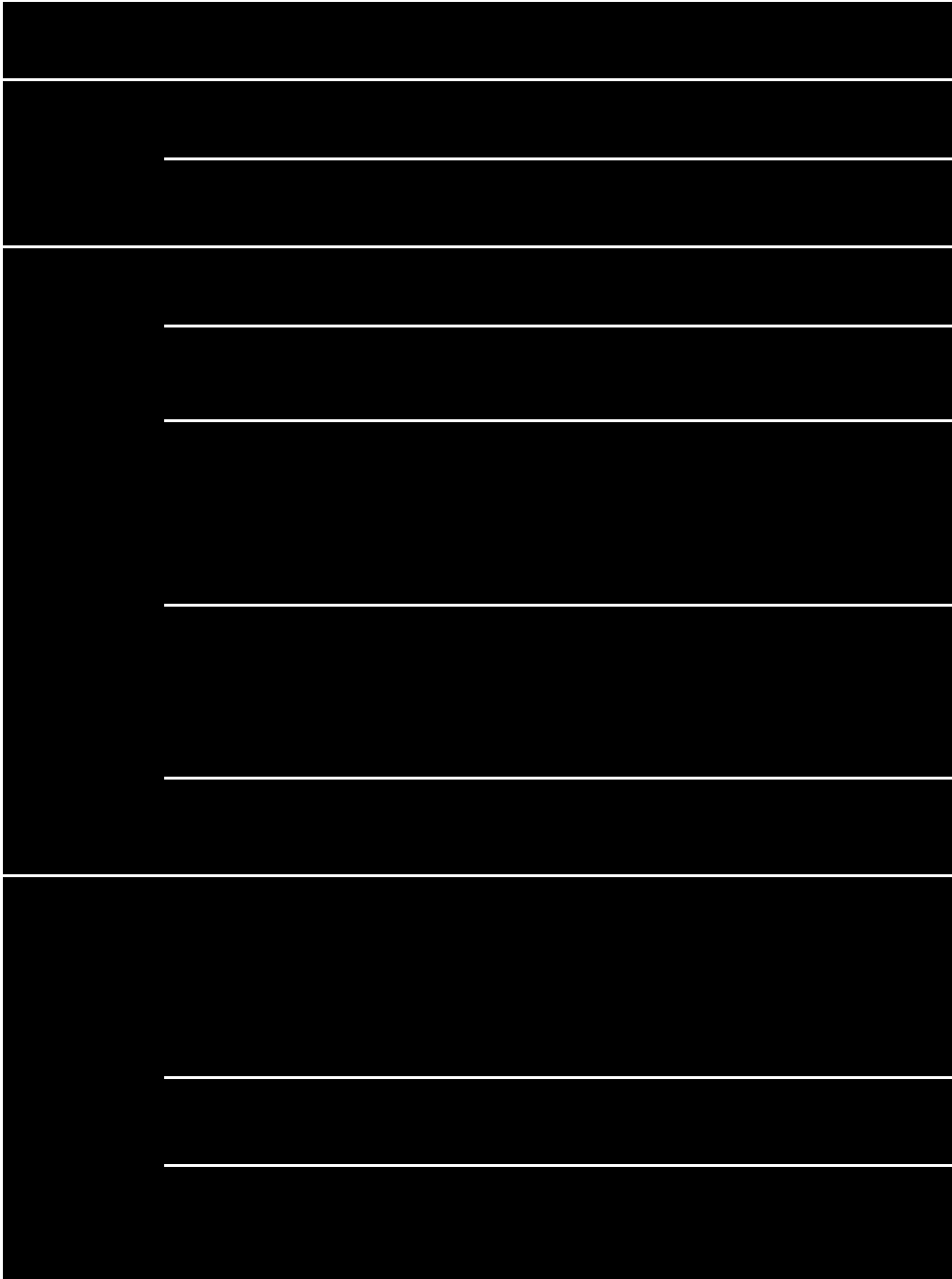
Assim são levados em conta para cálculo do IDH:²⁴ a) em relação ao fator saúde: a expectativa de vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil; b) em relação ao fator educação: a taxa de alfabetização de adultos e de matrículas no ensino fundamental, médio e superior (escolaridade); c) e em relação ao fator renda: é considerado o PIB (produto interno bruto) *per capita*.

Embora esse índice seja de grande utilidade, mostra-se deficiente por não levar em consideração o fator ambiental, na análise do desenvolvimento. Como consubstanciado no quarto princípio da Declaração do Rio, a problemática social e ambiental devem ser enfrentadas conjuntamente na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Procurando uma forma para enfrentar essa deficiência, foi apresentado em 2000 o chamado Índice de Sustentabilidade Ambiental – ISA por um grupo de pesquisadores das Universidades de Yale e Columbia,²⁵ nos Estados Unidos.

²⁴ Alguns autores se referem a este índice, que leva em consideração três dimensões básicas do desenvolvimento humano, como sendo o índice de desenvolvimento social – IDS. O IDH propriamente dito seria muito mais abrangente, considerando fatores como as condições de vida política, cultural e social, além de suas necessidades fundamentais e materiais. (Montibiller Filho, *op. cit.*).

²⁵ O Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP) e do CIESIN – Center for International Earth Science Information Network em colaboração com o World Economic Forum and the Joint Research Centre of the European Commission foram os responsáveis pela criação do chamado ESI – 2002 Environmental Sustainability Index.



Na classificação, de acordo com as variáveis do ISA 2005, o Brasil permaneceria em 11^a lugar, com 62,2:

Rank do ISA 2005

- 1 Finland 75.1
- 2 Norway 73.4
- 3 Uruguay 71.8
- 4 Sweden 71.7
- 5 Iceland 70.8
- 6 Canada 64.4
- 7 Switzerland 63.7
- 8 Guyana 62.9
- 9 Argentina 62.7
- 10 Austria 62.7
- 11 Brazil 62.2

Fonte: CIESIN²⁷

Recentemente, técnicos do BNDES²⁸ apresentaram o chamado IDH Ambiental, um índice híbrido surgido a partir da combinação dos indicadores do IDH com as múltiplas variáveis do ISA, buscando uma análise mais completa do desenvolvimento dos países, à luz da sustentabilidade.

Assim, países como os Estados Unidos e China, que ocupavam boas colocações no ranking do IDH, caíram vertiginosamente na classificação proposta pelo IDH- Ambiental, por apresentarem um modelo de crescimento descolado das premissas sustentáveis, por terem um alto consumo de recursos e energia não-renováveis, despreocupação com o equilíbrio ambiental, poluição etc.

²⁷ Disponível em: http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/esi/ESI2005_policysummary.pdf. Acesso em: 13 ago. 2007.

²⁸ Matéria elaborada por Liana Melo, publicada no jornal *O Globo* de 24/03/2007.

Segundo o BNDES, o Brasil ocupa o 54^º lugar no ranking do IDH, e a 11^ª colocação quando analisado o ISA. Pelo critério do IDH ambiental, obtido a partir da combinação desses dois fatores, o Brasil passaria à 39^ª posição.

Esse novo índice proposto pode ser de grande valia para análise da evolução de um país estudado, seja sob a ótica temporal de sua evolução, seja a partir de uma perspectiva econômico-ecológica, para avaliar se determinada sociedade se conduz no sentido do desenvolvimento sustentável.

Observe-se que a mensuração do nível de sustentabilidade importa não apenas para cidades, estados e países, mas também para o setor privado, que preocupa-se cada vez mais em ver seu nome aliado a práticas sustentáveis.

Para mensurar a sustentabilidade no âmbito empresarial, foi criado, no final da década de 1990, o *Dow Jones Sustainability Index*,²⁹ cujo objetivo é classificar o desempenho econômico das empresas em relação à sustentabilidade, em escala global, de acordo com diferentes tipos de indústria.

Aliás, não é demais lembrar que, conforme a tabela reproduzida anteriormente, o índice Dow Jones é uma das 76 variáveis do ISA, classificado na categoria “Private Sector Responsiveness”.

Assim, concluímos que sendo possível através de diversos indicadores econômicos mensurar o comportamento de países, cidades ou mesmo empresas, no que tange à adoção de práticas sustentáveis, o controle ou a sindicabilidade da implementação é viável e deve ser realizado por todos os setores, organismos internacionais, sociedade, de forma efetiva, e em âmbito global.

6. Da identificação dos principais entraves à sustentabilidade

A identificação dos problemas e entraves para a implementação de uma cidade sustentável mostra-se tarefa imprescindível na busca de soluções alternativas.

Dentre os problemas mais comuns podemos facilmente identificar os seguintes: crescimento demasiado da população urbana,³⁰ ocupação espacial

²⁹ Dow Jones Sustainability Indexes – <http://www.sustainability-indexes.com/>. Acesso em 14 ago. 2007.

³⁰ Segundo o último censo realizado pelo IBGE, em 2001, a chamada população urbana, que representava 30,5% em 1970, saltou para 81,2% em 2000. (www.ibge.gov.br).

desordenada e ilegal do solo urbano, marginalização da população de baixa renda e exclusão social,³¹ concentração de renda, desigualdades sociais, dilapidação dos recursos naturais não-renováveis, adoção de sistemas produtivos e tecnologias poluentes, baixa eficiência energética e expansão ilimitada do consumo.

A partir dessa identificação deve-se traçar premissas e estratégias para a criação e implementação de um modelo sustentável de desenvolvimento.

Na opinião de Nelson Saule Júnior, para garantir o exercício do direito à cidade sustentável, a política de desenvolvimento urbano deve levar em conta os seguintes princípios:

- a) assegurar o respeito e tornar efetivos os direitos humanos;
- b) promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído, de modo a garantir a função social ambiental da propriedade na cidade;
- c) incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição justa da renda e riqueza;
- d) combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação);
- e) democratizar o Estado, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões.

7. Premissas para o desenvolvimento sustentável

Nesse sentido, na análise de subsídios para a elaboração da Agenda 21 brasileira,³² foram propostas as seguintes premissas para o desenvolvimento sustentável:

7.1. Crescer sem destruir

³¹ O crescimento urbano, contudo, não é acompanhado pelo crescimento socioambiental. Os investimentos em saneamento básico caíram para 0,24% do PIB, quando em 1990 representavam 0,38%. Apenas 33,5% dos domicílios recenseados possuem esgoto e 64,7% dos esgotos não são tratados.

³² *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/IBAMA/ Consórcio Parceria 21 Ibam/Iser/REDEH, 2000.

O desenvolvimento sustentável implica, de um lado, o crescimento do emprego, da produtividade, do nível de renda das camadas pobres, dos capitais (produtivo, humano e social), da informação, do conhecimento e da educação, da qualidade de vida nas cidades e, de outro, a diminuição da contaminação, do desperdício, da pobreza e das desigualdades. Os indicadores de progresso confundir-se-iam com a melhoria desses indicadores socioambientais nos espaços urbanos.

7.2. Indissociabilidade da problemática ambiental e social

Este postulado é o cerne da Agenda 21, é fundamental para o entendimento das estratégias que procuram combinar dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.

7.3. Diálogo entre as estratégias da Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento

A *sustentabilidade* das cidades deve ser situada na conjuntura e dentro das opções de desenvolvimento nacional, isto é, como parte integrante de planos, projetos e ações governamentais de desenvolvimento urbano.

7.4. Especificidade da Agenda Marrom

Também se mostra necessário o reconhecimento da especificidade do ambiente urbano e da sua problemática: a almejada *sustentabilidade* das cidades depende do cumprimento da *chamada Agenda Marrom*, complementar em muitos aspectos à *Agenda Verde*, que tem foco na preservação dos recursos naturais.

Essa especificidade se justifica pelo fato de que o ambiente urbano é um ambiente radicalmente alterado pela ação humana e, antes de tudo, cultural, onde se concentram os efeitos do modelo industrial-urbano que predominou como forma de organização socioeconômica das sociedades ocidentais.

A Agenda Marrom, tal como tem sido tratada pelos organismos internacionais de financiamento de infra-estrutura urbana – Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, preocupa-se, sobretudo, com a melhoria da qualidade sanitário-ambiental das populações urbanas. No

Brasil, essa pauta tem especial significado, e o principal indicador de progresso que pode ser utilizado nesse aspecto se refere à universalização dos serviços de saneamento ambiental nas cidades brasileiras.

7.5. Incentivar a inovação e a disseminação das boas práticas

Consiste na valorização das práticas urbanas existentes que apresentem componentes de *sustentabilidade*, como a *reciclagem*, o *reaproveitamento de materiais*, o *uso de energia limpa*, *consumo sustentável*.

7.6. Fortalecimento da democracia

Sem democracia não há *sustentabilidade*, razão pela qual devem ser fortalecidos todos os instrumentos democráticos, principalmente aqueles afetos à gestão urbana e à participação popular nos processos decisórios.

7.7. Gestão integrada e participativa

Esta reorientação das políticas e do desenvolvimento urbano depende da reestruturação significativa dos sistemas de gestão, de modo a permitir o planejamento intersetorial e a implementação de programas conjuntos, de grande e pequena escalas, de forma a tornar a gestão integrada e participativa.

7.8. Foco na ação local

A ação local deve ser privilegiada, o que exige o fortalecimento dos Municípios, conforme determina a Constituição Federal, e a aplicação do Princípio da Subsidiariedade. A Agenda 21 local é um instrumento privilegiado para a consecução desses objetivos e deve ser fortemente incentivada pelo Governo Federal.

7.9. Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação

Esta mudança deve ser operada, sobretudo no que concerne aos assentamentos informais ou irregulares, com a substituição paulatina dos instrumentos punitivos para os instrumentos de incentivo, sempre que for cabível.

7.10. Informação para a tomada de decisão

A **educação**, o conhecimento e a informação são chaves não só para aumentar a consciência da população em geral para a problemática ambiental urbana, mas para a tomada de decisão inteligente por parte dos atores.

Nesse sentido, aliás, andou bem o legislador ao editar a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que demonstra uma intensa preocupação com a questão do equilíbrio ambiental e desenvolvimento sustentável.³³

Finalmente, deve-se enfatizar a importância fundamental de que as estratégias voltadas para a mudança nos padrões de produção e consumo urbanos possam contar com ações complementares de educação e comunicação, criativas e mobilizadoras. Tanto a comunicação quanto as ações educativas permeiam e reforçam todas as estratégias definidas como prioritárias.

8. Estratégias para a sustentabilidade urbana e proposições

³³ **Lei nº 9.795/1999** – Art. 1ª. *Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.*

Art. 4ª. *São princípios básicos da educação ambiental: (...) II – a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;*

Art. 5ª. *São objetivos fundamentais da educação ambiental: I – o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; (...) III – o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; (...) IV – o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; V – o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade; (...) VII – o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.*

À luz dos princípios da Agenda 21 e Agenda Habitat, dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, da Constituição de 1988 e do ordenamento jurídico brasileiro, como um todo, diante da problemática ambiental urbana, o grupo formado por membros do Ministério do Meio Ambiente/Ibama/Consórcio Parceria 21 IBAM/Iser/Redeh traçou **quatro estratégias de sustentabilidade urbana**, identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Para cada uma dessas estratégias, há diversas propostas possíveis de implementação de ações, seja por parte do Poder Público, seja por parte da sociedade em si, ou ainda através de parcerias entre ambos.

“Estratégia 1: regular o uso e a ocupação do solo urbano e o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, através da promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental:

- a) **fortalecimento da dimensão territorial no planejamento governamental**, nos três níveis de Governo, destacando a importância da articulação entre as políticas, programas e ações de cooperação entre os diferentes órgãos e setores de Governo. São ressaltadas a necessidade de uma política nacional de ordenação do território e a importância das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no contexto da rede urbana brasileira;
- b) **produção, revisão, consolidação e implementação de instrumentos legais federais, estaduais e municipais** de maneira a ajustá-los às necessidades surgidas em decorrência dos processos de urbanização acelerada do país, bem como às novas pautas de desenvolvimento endossadas pelo Estado e pela sociedade, em particular quanto ao Direito Ambiental e à função social da propriedade;
- c) **políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional**, através do combate à produção irregular e ilegal de lotes, de parcerias com o setor empresarial privado e com a população, de linhas de financiamento para locação social, do aproveitamento dos estoques existentes e da recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia;
- d) **melhoria da qualidade ambiental das cidades**, através de ações preventivas e normativas de controle dos impactos territoriais dos investimentos públicos

e privados, do combate às deseconomias da urbanização, da elaboração de planos e projetos urbanísticos integrados com as ações de transporte e trânsito, da adoção de parâmetros e normas voltados para a eficiência energética, conforto ambiental e acessibilidade, da ampliação das áreas verdes e das áreas públicas das cidades, da conservação do patrimônio ambiental urbano, tanto o construído quanto o natural e paisagístico.

A *Estratégia 2* seria “promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade:

- a) **aspectos espaciais do planejamento e gestão**, envolvendo a necessidade de planejamento e políticas nas várias escalas e adequados às características regionais, da rede urbana e locais, reforçando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e identificando competências, assim como necessidades de integração intergovernamental para fiscalização e controle ambiental;
- b) **institucionalização dos órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão**, garantindo a incorporação da dimensão ambiental nesse conjunto, fortalecendo a democratização e a efetiva participação da sociedade nos processos e consolidando instrumentos e padrões de informação, monitoramento, fiscalização e controle públicos;
- c) **política habitacional**, incorporando os aspectos de sustentabilidade ambiental nos programas, projetos e empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias adequadas, à preocupação com a geração de recursos para manutenção e ampliação, considerando as especificidades e diversidades dos grupos sociais envolvidos;
- d) **saneamento ambiental**, voltadas para a necessidade de avanços no campo da regulação, garantindo a flexibilidade nas formas de gestão pelos Municípios, linhas de financiamento que priorizem os agentes mais adequados aos objetivos de universalização do atendimento e qualidade ambiental na prestação dos serviços;

- e) **transporte e trânsito**, envolvendo os aspectos de gestão e operação dos sistemas através da parceria público-privada e participação da população nas decisões e fiscalização;
- f) **integração entre as políticas urbanas e rurais**, visando a complementaridade das atividades e a redução dos impactos ambientais provocados nessas duas esferas, seja pelos perfis de produção e consumo, pela poluição e contaminação geradas ou pelos fluxos de população.”

A *Estratégia 3* objetivaria a mudança de padrões de produção e consumo da cidade no sentido de: redução de custos e desperdícios; fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis. O conjunto das diretrizes e propostas procura cobrir esses objetivos o mais amplamente possível, sugerindo e combinando uma série de instrumentos sociais, tais como os de ordem **cultural** (comunicação, capacitação, educação ambiental); **política** (fóruns de desenvolvimento, conselhos nacionais e locais, Congresso Nacional, câmaras estaduais e locais); **legal** (Lei dos Recursos Hídricos; Lei dos Crimes Ambientais); **econômica** (incentivos e créditos como o ICMS Ecológico, o Protocolo Verde); **tecnológica** (promovendo e difundindo tecnologias eficientes); **institucional** (fortalecendo órgãos de gestão ambiental e de defesa do consumidor):

- a) **combater o desperdício e promover o consumo sustentável** junto aos agentes econômicos, ao setor público e à população em geral;
- b) **arbitrar padrões e indicadores capazes de orientar o planejamento urbano** e o monitoramento das práticas de produção e consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público quanto do privado;
- c) **estabelecer rotinas de auditorias ambientais no setor público e usar o poder de compra do Estado** para induzir o mercado de bens e serviços a adotar padrões de qualidade ambiental;
- d) **promover mudanças nos procedimentos utilizados para lidar com assentamentos** e com projetos habitacionais, passando a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;

- e) **reduzir as perdas crônicas no sistema de saneamento** e modernizar a política tarifária, garantindo água mais barata e de melhor qualidade, bem como melhorando os indicadores de saúde;
- f) **diminuir a geração de resíduos, de despejos e emissões de poluentes**, nas áreas urbanas e do entorno, por parte das indústrias;
- g) **reduzir a queima de combustíveis fósseis e promover a eficiência energética** contribuindo para a mudança da matriz energética e para o combate ao “efeito estufa”;
- h) **promover uma maior integração entre o rural e o urbano**, desenvolvendo atividades agrícolas e não-agrícolas voltadas para esse fim;
- i) **gerar empregos e renda contribuindo para diminuir as desigualdades existentes**, aproveitando, sempre que possível, os programas decorrentes das quase 90 ações recomendadas para operacionalizá-los através de mecanismos que combinem sustentabilidade econômica e social.

A *Estratégia 4* se destinaria à proposição da aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais, incorporando, principalmente, a concepção de que pode e deve ser utilizado um amplo conjunto de instrumentos econômico-fiscais, tributário-financeiros, de financiamento e outros pelos vários níveis de Governo, de maneira a incentivar ou inibir atividades urbanas e industriais em função das políticas e resultados ambientais requeridos:

- a) **“cobrança pelo uso dos recursos naturais**, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais e direcionando-os para ações redistributivas, de maneira a permitir que os mais pobres possam usufruir de forma socialmente equitativa da qualidade ambiental e gerando sustentação para as atividades de manutenção que possam aumentar oportunidades de trabalho e renda;
- b) **aperfeiçoamento do sistema tributário** nos três níveis de governo, criando incentivos econômico-tributários, como o ICMS ecológico e outros estímulos extrafiscais indutores de comportamentos ambientalmente sustentáveis pelos agentes públicos e privados;

- c) **promoção da competitividade da indústria brasileira**, com alterações de processos e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associadas ao comércio exterior e aos acordos globais, utilizando recursos resultantes da criação de Fundo Ambiental da Indústria, lastreado em impostos sobre a poluição;
- d) **novos critérios para o financiamento do setor de transportes**, incorporando e condicionando os investimentos aos aspectos ambientais no sentido da priorização de sistemas de transporte coletivos de massa, associados a redes integradas, e incentivando a busca de recursos alternativos de financiamento pelos poderes locais;
- e) **utilização de critérios ambientais para compra de bens e serviços pelo setor público**, visto ser este, nos três níveis de Governo, um importante impulsionador da economia e, portanto, indutor do perfil dos produtos e serviços;
- f) **recuperação da valorização fundiária** resultante dos investimentos públicos nas áreas urbanas, através de instrumentos jurídico-tributários que permitam gerar recursos para investimentos de interesse ambiental.”

Essas estratégias propostas são absolutamente viáveis e factíveis no campo prático, dependendo, contudo, de vontade política e conscientização social para sua implementação.

Muito mais do que um ideário de conteúdo programático ou utópico, as estratégias da Agenda 21, como diretrizes e princípios, devem pautar a atuação do Poder Público e de toda a sociedade orientada para a implementação de uma cidade sustentável.

9. Posição do Supremo Tribunal Federal

Muito embora os tribunais brasileiros ainda estejam pouco familiarizados com o conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto princípio/garantia fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos e balizador do desenvolvimento econômico, recentemente, o Supremo Tribunal Federal proferiu a decisão transcrita a seguir, em que enfrentou diretamente essa questão. Confira-se:

ADI-MC 3540/DF – Distrito Federal, Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento 01/09/2005, Tribunal Pleno, DJ 03/02/2006 PP-00014 Ement vol-02219-03 PP-00528

Ementa: meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. **Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais.** Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. **Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225).** Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). **A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI).** decisão não referendada. Conseqüente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas.

– Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206).

Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161).

O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.

Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): o princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. –

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio

ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

O art. 4º do código florestal e a Medida Provisória nº 2.166-67/2001: um avanço expressivo na tutela das áreas de preservação permanente. A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

– Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

– É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

Decisão

O Tribunal, por maioria, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, restaurando-se, desse modo, em plenitude, a eficácia e a aplicabilidade do diploma legislativo ora impugnado nesta sede de fiscalização abstrata, nos termos do voto do relator, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro

Carlos Velloso e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pelo requerente, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República; pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União; pelos *amici curiae*, Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo; Confederação Nacional da Indústria – CNI e Instituto Brasileiro de Mineração – Ibram, respectivamente, os Doutores José do Carmo Mendes Júnior, Procurador-Geral do Estado, em exercício; Lyssandro Norton Siqueira, Procurador-Geral do Estado; Maria Cristina de Moraes, Procuradora-Geral do Estado, em exercício; Maria Luiza Werneck dos Santos e Marcelo Lavocat Galvão. Plenário, 01/09/2005. [grifos nossos]

10. Conclusão

Ao longo do presente trabalho, procurou-se demonstrar que o desenvolvimento sustentável é a chave para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, o direito à cidade sustentável enquanto diretriz da política urbana foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro como uma garantia individual de cunho fundamental destinada a assegurar a fruição de uma série de direitos fundamentais sociais dos cidadãos, como moradia, transporte, saneamento, infra-estrutura, trabalho, lazer.

O poder público e a sociedade devem estabelecer premissas básicas e estratégias de forma a pautar rigorosamente sua atuação com vistas à implementação de cidades sustentáveis. A efetiva implementação dessas políticas e práticas sustentáveis é aferível a partir de diversos indicadores econômico/ambientais, o que viabiliza o controle por todos os setores envolvidos.

Essa concepção paulatina da validação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito urbano implica em assumir que os princípios e as premissas que devem orientar a sua implementação não constituem um rol completo e acabado: pelo contrário, trata-se de elenco absolutamente mutável.

Torná-lo realidade é antes de tudo responsabilidade não apenas do poder público, mas de toda a sociedade, no sentido de adotar ações tendentes a um futuro que se deseja sustentável.

11. Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JR, Nelson (org.) *Direito à cidade – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 2005.
- ACSERALD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSERALD, Henri (org.) *A duração das cidades: sustentabilidade em risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto e BARCELOS, Ana Paula. O começo da história. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 232: 141-176, abr.-jun. 2003
- CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei nº 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: *A cidade e seu estatuto*. GARCIA, Maria (org.). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- CARRERA, Francisco. *Cidade sustentável: utopia ou realidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.
- COUTINHO, Ronaldo. O direito ambiental das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo & ROCCO, Rogério (orgs.) *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/ Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis/ Consórcio Parceria 21 Ibam/Iser/REDEH. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: 2000.

- MONTBILLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: UFSC, 2004.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Economia ambiental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, Estudo de caso 04.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza, RUEDIGER, Marco Aurélio, SOBREIRA, Rogério (orgs.). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro, FGV, 2005.
- RIBEIRO, Wagner Costa. cidades ou sociedades Sustentáveis? In: *Urbanização e mundialização estudos sobre a metrópole*. CARLOS, Ana Fani Alessandri e CARRERA, Carles (org.). São Paulo: Contexto, 2005.
- ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo & ROCCO, Rogério (orgs.) *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Garamond, 2002.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
- SILVA, José Antônio Tietzmann. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: *Revista de direito ambiental*, v. 43, ano 11, São Paulo, Revista dos Tribunais, jul.-set. 2006, p. 136-176.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei nº 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2006.