

AS RESERVAS NATURAIS URBANAS COMO MATERIALIZAÇÃO DA AGENDA 2030 E DA NOVA AGENDA URBANA

URBAN NATURAL RESERVES AS A MATERIALIZATION OF 2030 AGENDA AND NEW URBAN AGENDA

Jorge Luis Jurado Pérez.¹

Resumo: Com a expansão das cidades, surgem problemas sociais, econômicos e ambientais objetos de discussões no quadro das Nações Unidas, em que são elaboradas agendas globais com planos de ação a longo prazo. Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a Agenda 2030, a Nova Agenda Urbana (NAU), especialmente seu conteúdo ambiental, e alguns aspectos ambientais do Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, para identificar se a criação de Reservas Naturais Urbanas (RNU's) é uma forma de materializar essas agendas e, portanto a possibilidade de observá-las como ferramenta para obtenção de alguns dos seus objetivos, verificando também se a normatividade brasileira de planejamento urbano estudada permite adiantar seu estabelecimento. O método de pesquisa utilizado foi o teórico-dedutivo, porque se partiu do entendimento geral da origem, natureza e objetivos das agendas, para posteriormente desenvolver o conceito de reserva natural urbana (RNU) e revisar a possibilidade de sua criação pelos governos locais no Brasil, sendo feita uma revisão de doutrina nacional e estrangeira e de informações contidas em sítios web especializados. Uma conclusão geral sustenta que a constituição de RNU's é uma ferramenta para alcançar alguns dos objetivos ambientais estabelecidos nas agendas estudadas.

Palavras-chave: Agenda 2030. Cidades. Desenvolvimento Urbano. Nova Agenda Urbana. Reserva Natural Urbana.

Abstract: With the expansion of cities, social, economic and environmental problems arise, which are the subject of discussions within the United Nations, where global agendas are drawn up with long-term action plans. Thus, this article goal is study and analyze the 2030 Agenda and the New Urban Agenda (NUA), especially its environmental content and some environmental aspects of City Statute and Metropolis Statute, to identify if creation of Urban Nature Reserves (UNR's) is a way to materialize these agendas and therefore it's possible to observe them as a tool to achieve some of its goals, also verifying if Brazilian urban planning norms allows to advance its establishment. The research method used was the theoretical-deductive, because it started from the general understanding of the origin, nature and goals of agendas, to later develop the concept of urban nature reserve (UNR) and review the

¹ Advogado da Universidade Santo Tomás de Bogotá e Mestre em Direito com ênfase em Direito dos Recursos Naturais da Universidade Externado da Colômbia. Estudante do Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Bolsista do Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG, da CAPES/CNPq – Brasil.

possibility of its creation by local governments in Brazil, with a review of national and foreign doctrine and information on specialized websites. A general conclusion holds that the constitution of UNR's is a tool for cities to achieve some of the environmental goals established in the studied agendas.

Keywords: 2030 Agenda. Cities. Urban Development. New Urban Agenda. Urban Natural Reserve.

Resumen: Con la expansión de las ciudades surgen problemas sociales, económicos y ambientales objeto de discusiones en el marco de las Naciones Unidas, en donde son elaboradas agendas globales con planes de acción a largo plazo. Así, el presente artículo tiene como objetivo, estudiar y analizar la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana (NAU), especialmente su contenido ambiental, así como algunos aspectos ambientales del Estatuto de la Ciudad y del Estatuto de las Metrópolis, para identificar si la creación de reservas naturales urbanas (RNU's) es una forma de materializar esas agendas y por tanto sea posible observar las mismas como una herramienta para alcanzar algunos de sus objetivos, verificando también si la normatividad brasilera de planificación urbana estudiada permite adelantar su desarrollo. El método de investigación usado fue el teórico-deductivo, porque se partió del entendimiento general del origen, naturaleza y objetivos de las agendas, para posteriormente desarrollar el concepto de reserva natural urbana (RNU) y revisar la posibilidad de su creación por los gobiernos locales en Brasil, siendo hecha una revisión de doctrina nacional y extranjera y de informaciones contenidas en sitios web especializados. Una conclusión general sostiene que la constitución de RNU's es una herramienta para desde las ciudades alcanzar algunos de los objetivos ambientales establecidos en las agendas estudiadas.

Palabras clave: Agenda 2030. Ciudades. Desarrollo Urbano. Nueva Agenda Urbana. Reserva Natural Urbana.

1 INTRODUÇÃO

A adequada gestão e o planejamento das cidades são tópicos *sine quibus non* com os quais é possível alcançar seu desenvolvimento sustentável, permitindo identificar diferentes problemas próprios das cidades e estabelecer ótimos mecanismos de solução. Porém a realidade de crescimento das cidades ao redor do mundo indica que existem deficiências nos âmbitos social, econômico e ambiental que merecem atenção pelos diferentes governos nacionais, regionais e locais, para, desta forma, melhorar a qualidade de vida de muitas pessoas, garantindo o pleno exercício dos seus direitos fundamentais.

Um desses direitos é o direito ao ambiente saudável, cuja garantia, no interior das cidades, é cada vez mais difícil de alcançar, tendo em vista as diferentes dinâmicas urbanas e a deterioração progressiva das condições ambientais. Seja porque não existe, em alguns

casos, uma preocupação pública sobre este tópico ou porque o estilo de vida célere e agitado dos cidadãos, somado ao sistema de consumo, à produção e à falta de informação, e inclusive educação ambiental, não lhes permite ter como prioridade a questão ambiental.

Além disso, as cidades hoje são reconhecidas por gerar intensas pressões no meio ambiente global, devido em parte ao aumento de sua a população e porque, para alcançar certo grau de desenvolvimento e condições de habitação adequadas, se apresenta uma alta demanda de recursos naturais, uma expansão dos seus perímetros, às vezes sem controle nenhum, um aumento na produção de resíduos e, além disso, uma contribuição importante na poluição do ar e nas emissões de gases de efeito estufa (GEE), esses últimos responsáveis por fenômenos como o aquecimento global e as consequentes mudanças climáticas.

Pelas razões expostas, nos territórios das cidades, é importante desenvolver ações de proteção e conservação da natureza que permitam de alguma forma ajudar no desfrute do direito ao meio ambiente saudável à cidade e à saúde, os quais estão sendo altamente afetados pela falta de espaços naturais urbanos. Porém, estratégias nesse sentido não são sempre adiantadas pelos governos nem exigidas pela cidadania, pois persiste no imaginário comum a ideia de que as atividades de conservação dos ecossistemas são próprias ou mais necessárias em espaços rurais ou afastados das cidades.

Apesar do panorama anteriormente descrito, no âmbito das Nações Unidas existem diferentes planos de ação de longo prazo, cujas finalidades são o melhoramento das condições de vida das pessoas que moram nas cidades, assim como da forma na qual estas aglomerações estão sendo planejadas, procurando sua adaptação às mudanças climáticas e o uso sustentável dos recursos naturais. Por essas razões, o presente artigo tem como objetivo analisar a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana (NAU), especialmente no seu conteúdo ambiental e no caso da primeira, fazendo ênfase no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS11), assim como o estudo de alguns aspectos ambientais do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole.

O anterior com a finalidade de identificar se a criação de Reservas Naturais Urbanas (RNU's), por parte dos governos locais das cidades, é uma forma de materializar as agendas globais de desenvolvimento antes mencionadas e, portanto, seja possível observar as mesmas como uma ferramenta para atingir alguns dos seus objetivos, verificando igualmente se a normatividade brasileira de planejamento urbano estudada permite adiantar esses processos de estabelecimento de reservas.

A hipótese da pesquisa fixada, e que pretende ser confirmada ou negada com o artigo, sustenta que, de fato, os processos de estabelecimento ou criação de RNU's desenvolvidos pelos governos locais das cidades podem ser, sim, uma estratégia adequada para materializar algumas das abordagens das agendas e atingir alguns dos seus objetivos, pela forte ligação existente entre conservação da natureza urbana e a sustentabilidade das cidades. Proposta que, no caso brasileiro, conta com o devido sustento normativo.

O método de pesquisa utilizado foi o teórico-dedutivo, porque se partiu do entendimento geral da origem, natureza e objetivos das agendas, para posteriormente desenvolver o conceito de Reserva Natural Urbana (RNU) e revisar a possibilidade de sua criação pelos governos locais no Brasil, sendo feita igualmente uma revisão de doutrina tanto nacional como estrangeira e de informações contidas em sítios web especializados sobre os tópicos do presente trabalho.

Nesse sentido, o artigo está constituído por três diferentes itens, no primeiro se faz uma contextualização sobre a origem, objetivo e natureza jurídica das agendas de desenvolvimento sustentável (Agenda 2030) e Nova Agenda Urbana (NAU), assim como da sua consideração como fonte de direito internacional; no segundo item, é exposto o conceito de RNU, assim como as razões pelas quais sua constituição pelos diferentes governos locais pode ser considerada como a materialização de alguns objetivos das agendas acima mencionadas; e finalmente, no terceiro item, é feita uma revisão do conteúdo dos nomeados Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole, com a finalidade de identificar se nesta normatividade são consideradas as questões ambientais para o planejamento das cidades e se é possível que os governos municipais ou locais possam criar RNU's no interior dos perímetros urbanos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

No âmbito do direito internacional, uma das discussões jurídicas mais reiterada é aquela relacionada as suas diferentes fontes, chegando atualmente a um consenso entre os doutrinadores sobre sua divisão em *hard law* e *soft law*, grupos nos quais estão classificadas as fontes em razão de sua obrigatoriedade ou flexibilidade, respectivamente.

Dessa forma, no *hard law* encontramos os diferentes instrumentos internacionais com força jurídica vinculante para os Estados, como os tratados, acordos, convenções e seus

diferentes protocolos. Frente aos quais não existe uma discussão tão grande como quando se aborda o *soft law*, já que os documentos que fazem parte deste grupo rompem de fato com a tradição jurídica internacional baseada no conceito de que só a vontade dos Estados pode estar refletida em um tratado bilateral ou multilateral, com vocação de gerar verdadeiro direito em função de sua exigibilidade.

Assim, segundo Souza e Leister (2015, p. 769-770) um dos tópicos em que o *soft law* tem uma clara presença é o relacionado aos riscos globais e a degradação ambiental, porquanto os mesmos são uma preocupação global que ultrapassa os interesses individuais dos Estados e, junto ao aumento de agências internacionais regulatórias, desenvolveram a criação de normas *soft*, entendidas por Nasser (2015, apud SOUZA; LEISTER, 2015, p. 769-770) como instrumentos que se bem são concertados entre os Estados assinantes, não são a priori obrigatórios.

Embora os instrumentos do *soft law* não sejam obrigatórios, fazem parte do direito internacional, gerando igualmente uma série de responsabilidades frente ao cenário internacional, cujo cumprimento depende na sua totalidade da boa-fé e cooperação dos Estados, em razão da dificuldade de obtê-lo através de outros meios.

Sobre o aspecto anterior, Beyerlin e Marauhn (2011, p. 289-291), ao se referir ao *soft law* ambiental internacional, manifestam que, se bem sua origem é não-legal, de igual forma que as normas *hard law* possuem qualidade normativa, e dizer, capacidade de direcionar direta ou indiretamente a conduta do destinatários, característica segundo a qual é possível diferenciar uma norma *soft law* dos meros ideais políticos ou morais.

Pois bem, um dos exemplos de criação de normas *soft* no contexto internacional se encontra relacionado à visão de desenvolvimento urbano desenhada no quadro das Nações Unidas e suas diferentes agências e programas, que têm como resultados relevantes a emissão de uma série de compromissos e boas intenções dos Estados, cujos conteúdos encontram-se em diversas agendas de desenvolvimento, como a Agenda 2030 e a NAU².

Nesse sentido, a Agenda 2030 é um plano de ação de longo prazo discutido e negociado durante anos, além de aprovado em 2015 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no qual os países assinantes propõem dezessete objetivos, com a finalidade de que o desenvolvimento a escala global esteja baseado em uma relação

² As agendas e planos de ação são classificados por Nasser (2006, p. 117-140) como um exemplo de “Instrumentos Concertados Não Obrigatórios Criados Pelos Estados”, os quais se bem são concertados não são tratados e em princípio não criam obrigações jurídicas.

equilibrada entre as dimensões econômica, social e ambiental para que o mesmo seja sustentável (ONU, 2015), motivo pelo qual estas metas foram chamadas como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A partir de uma leitura da Agenda 2030, é possível identificar que os objetivos estão intercomunicados, porquanto seu ótimo cumprimento dependerá do alcance de suas cento e sessenta e nove metas. Há, particularmente, o de número onze³, focado especificamente na questão urbana, que reconhece o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável como elementos fundamentais para manter a qualidade de vida da população e procura trabalhar conjuntamente com as autoridades e comunidades locais no planejamento das cidades e assentamentos humanos, para que dessa forma seja possível reduzir o impacto ambiental que atualmente exercem sobre o sistema climático global (ibid., p. 12).

Nesse tópico urbano, a Agenda 2030 igualmente manifesta a grande expectativa que os diferentes Estados tinham frente à Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ibid., loc. cit.), cuja realização estava programada para o ano seguinte e produz como resultado mais importante a adoção da NAU. Do mesmo modo que a Agenda 2030, a NAU, também conhecida como Habitat III, nasceu no âmbito da ONU e foi o resultado da Conferência acima citada, estabelecendo uma série de compromissos dos Estados assinantes com a forma de planejar as cidades durante os próximos vinte anos, dando ênfase à igualdade de oportunidades para todos, ao fim da discriminação e à importância das cidades mais limpas (id., 2016a).

Os tópicos acima mencionados são, com certeza, uma reafirmação e impulso dos ODS, fazendo parte do direito internacional na sua forma *soft*, direito de cumprimento difuso ou flexível para os Estados, porém um mecanismo gerador de direito internacional derivado

³ O objetivo número 11 pretende: “*Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*”. Tem como metas: 11.1) Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível; 11.2) Proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis; 11.3) Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável; 11.4) Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; 11.5) Reduzir o número de mortes e pessoas afetadas por catástrofes; 11.6) Reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, prestando especial atenção à qualidade do ar e gestão de resíduos municipais; 11.7) Proporcionar acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; 11.a) Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; 11.b) Aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; 11.c) Apoiar os países menos desenvolvidos por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes. (ONU, 2015, p. 30-31).

das relações desses, cada vez mais comum e com efeitos verificáveis nas diferentes atuações individuais de cada país, as quais refletirão o verdadeiro impacto das disposições *soft*.

Contudo, a forma de produção de direito internacional até agora relatada não é nova, sendo um costume utilizado pelos Estados, é assim no caso das agendas. Pode-se trazer como exemplos mais representativos a Agenda 21⁴, um dos produtos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 (COELHO; GOLDEMBERG, 2015, p. 12) e, por outro lado, a Declaração do Milênio, que tinha no seu conteúdo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), antecedente imediato dos ODS, esses últimos cuja gestação é atribuída aos resultados da conferência da ONU de 2012, chamada Rio+20 (SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND, 2018).

Já no plano da NAU, os antecedentes se remontam até 1976, ano em que foi realizada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), na cidade de Vancouver (Canadá), cujo resultado em matéria de direito *soft* foi a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, na qual os países reconheceram a necessidade de estímulo de assentamentos urbanos sustentáveis (GALINDO; MONTEIRO, 2016, p. 26), já que o problema não é um tópico que possa ser abordado de forma isolada das questões sociais e econômicas, e que as inadequadas circunstâncias de vida de um grande número de pessoas estão diretamente relacionadas, entre outras causas, à urbanização descontrolada (ONU, 1976).

Vinte anos depois, tem lugar em Istambul (Turquia) a segunda conferência (Habitat II), reunião que, através da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, estabeleceu a chamada Agenda Habitat, na qual os Estados reafirmam a vontade de lograr progressivamente o pleno direito de moradia adequada para todos⁵, o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a promoção de mudanças nos sistemas de produção e consumo, assim como a conservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental (ONU, 1996).

⁴ A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL, 2018).

⁵ Conforme ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ONU, 1948, tradução nossa)

Em suma, as agendas, objeto de estudo do presente artigo, são uma expressão não só das fontes de direito internacional *soft*, senão também dos novos regimes jurídicos internacionais, criados pelos Estados consensualmente, com a intervenção de outros atores não estatais e cuja efetividade de seu cumprimento está baseada na cooperação desses, sistema que, na atualidade, faz parte da nomeada governança global, entendida como um novo paradigma onde os Estados compartilham o poder com esses demais atores do cenário internacional (GONÇALVES, COSTA, 2015, p. 95-98), com a finalidade de dar solução às diferentes problemáticas internacionais, como é o caso do desenvolvimento sustentável das cidades.

3 A CRIAÇÃO DE RESERVAS NATURAIS URBANAS COMO MATERIALIZAÇÃO DAS AGENDAS

No mundo globalizado do século XXI, o crescimento das cidades é uma realidade que impõe uma série de desafios para os diferentes governos locais, regionais e nacionais, porque este fenômeno permite que muitas pessoas alcancem o sonho de obter uma moradia, a qual nem sempre é digna ou adequada. A verdade é que a forma pouco planejada em que as cidades estão crescendo tem consequências e impactos negativos na esfera econômica, social e ambiental, o que implica, igualmente, o atendimento de maiores necessidades⁶ para seu ótimo funcionamento.

Para Leite (2012, p. 20-23), a realidade acima mencionada não é nova, porque as cidades grandes existem desde o final do século I a.C., como a antiga Roma, além de outros casos como Bagdá, em seu auge entre 762 e 930 d.C., e, mais recentemente, Nova Iorque e Tóquio, que se posicionaram como líderes do mundo em diferentes épocas. Diferentemente, na atualidade, cada vez mais o número de grades concentrações humanas cresce pelo planeta, destacando sua presença em países em desenvolvimento (*ibid.*, loc. cit.).

Conforme a NAU adotada em 2016, até 2050 espera-se que a população urbana quase duplique (ONU, 2016b, p. 3), cifra que, sozinha, mostra os grandes desafios das cidades em termos de sustentabilidade, não só no plano da habitação senão também no ambiental, já que

⁶ Mota (1981, p. 16) classifica as necessidades das cidades em duas categorias: 1) Biológicas: ar; água, espaço, energia (alimento e calor); abrigo e disposição de resíduos. 2) Culturais: Organização política, sistema econômico (trabalho, capital, materiais e poder); tecnologia; transporte e comunicação, educação e informação, atividades sociais e intelectuais e segurança.

os efeitos da urbanização estão se juntando com aqueles derivados das mudanças do clima, segundo a ONU-HABITAT de forma perigosa (ONU, 2012). Como exemplo da anterior afirmação, a citada agência estabelece que se bem as cidades representam menos de 2% da superfície da terra, consomem 78% da energia do mundo e produzem mais de 60% do total de dióxido de carbono, assim como grande parte dos GEE (ibid.).

No mesmo sentido, é previsível que essa explosão de crescimento das cidades esteja relacionada de forma direta à ocupação informal do solo que antes estava reservado para a conservação ambiental em atenção às suas funções ecológicas, situação que configura uma degradação não só do entorno, senão também a proliferação de precárias condições de vida para aquelas pessoas nesses assentamentos. Todas essas preocupações, assim como outras, foram consideradas pelos governos na hora de fixar uma visão de cidade na NAU, para, desta forma, lograr alcançar os diferentes objetivos estabelecidos tanto na Agenda 2030 como em outros documentos do direito internacional, especialmente aqueles relacionados a temas ambientais, humanitários e sociais.

Desde a ótica ambiental, a NAU menciona que o território das cidades têm uma função ecológica além da social (id., 2016b, p. 11), declaração que implica, para os diferentes governos locais, adequar suas formas de planejamento das cidades, com a finalidade de garantir a todas as pessoas mínimos vitais que lhes permitam desenvolver sua condição humana com dignidade. Situação essa que resulta interessante no momento de estabelecer prioridades no desenvolvimento de diferentes projetos nas cidades, porquanto é muito comum sucederem casos nos quais os governantes sobrepõem interesses particulares sobre os da comunidade, inclusive se os mesmos implicam a destruição de espaços com uma importante função ecológica.

Por sua parte, tão como foi observado com antecedência neste artigo, algumas das metas do ODS 11 da Agenda 2030 estão direcionadas para que as cidades protejam e conservem o patrimônio natural do mundo, adaptem-se aos efeitos das mudanças climáticas e mitiguem-nas também, aspectos nos quais a criação de RNU's pelas autoridades encarregadas da planificação urbana cobra especial importância, ainda mais quando essas metas estão amplamente relacionadas com os compromissos da NAU. Dessa forma, as RNU's podem ser entendidas como áreas de proteção e manejo especial, estabelecidas no interior

do perímetro urbano das cidades em atenção a sua função ecológica ou ambiental⁷ necessárias para a manutenção e melhoria do meio ambiente urbano, assim como da qualidade de vida das pessoas, a mitigação de riscos derivados das mudanças climáticas e o crescimento sustentável das cidades.

A ideia é que os governos locais, como máxima autoridade de planejamento do território das cidades, em virtude do cumprimento dos compromissos adquiridos pelos Estados através das agendas, promovam a criação destas reservas, as quais em todo caso e prevendo um ótimo funcionamento deveriam contar com os seguintes elementos ou requisitos: a) participação da população durante as etapas prévia e posterior à sua constituição; b) definição de objetivos de conservação e função ambiental da RNU conforme estudos técnicos; c) delimitação clara do seu território, com cartografia e limites bem definidos, assim como o zoneamento interno; d) administração efetiva e esquema de financiamento da manutenção da RNU; e) plano de manejo e gestão da reserva, incluindo as atividades permitidas no interior do seu perímetro; f) publicação do instrumento normativo que declara a constituição da RNU.

A participação da população durante o processo de consolidação de uma RNU é de vital importância, e talvez um dos principais elementos, porque a implementação de diversas políticas, e neste caso de uma área de especial regulamentação dentro do território da cidade, requer um relevante grau de concertação com a comunidade, evitando, desta forma, a geração de conflitos ao redor do projeto e igualmente construindo um sentido de pertença. Lembre-se de que não se trata de territórios rurais distantes da vida cotidiana dos cidadãos, situação que em algumas ocasiões poderia significar falta de interesse nesta classe de projetos. Além disso, a participação da comunidade no planejamento das cidades faz parte da visão proposta pela NAU já que promove, como mencionado, o compromisso cívico entre todos os seus habitantes (ONU, 2016b, p. 5).

Os objetivos de conservação e função ambiental são vitais para a constituição de uma RNU, porque vão determinar com clareza as razões que levaram a administração da cidade a criar a reserva. E o fato de que os mesmos tenham que ser estabelecidos com base em estudos

⁷ Entenda-se por função ecológica ou ambiental do território de uma RNU, sua vocação de participação direta nos diferentes fenômenos ecológicos e biológicos presentes no meio ambiente urbano, os quais podem ir desde a conservação mesma de biodiversidade, a captação de dióxido de carbono e produção de oxigênio (melhoria do ar), a prevenção de riscos derivados de fenômenos naturais, proteção de fontes de água, contribuição em fenômenos migratórios de pássaros, diminuição de poluição sonora, melhoria da qualidade do solo e conectividade de ecossistemas, entre outras.

técnicos permite reforçar o conceito de função ambiental e ecológica da RNU, identificar os usos permitidos e possíveis zoneamentos, assim como eliminar qualquer menção de interesses individuais em sua conformação. Além disso, o estabelecimento desses objetivos é um claro desenvolvimento do princípio 14.C da NAU, referente à sustentabilidade ambiental das cidades partindo da proteção dos seus ecossistemas e biodiversidade, a criação de resiliência urbana, a redução de riscos de catástrofes e a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas (ONU, 2016b, p. 8).

Assim, é importante que, uma vez se conte com os estudos técnicos, o território da RNU seja delimitado, criando-se igualmente diferentes zonas e usos permitidos no seu interior, já que, por se tratar de uma área urbana, o contato e a interação direta com as pessoas e suas atividades é uma realidade que deve ser considerada e determinará seu futuro manejo, o qual estará contemplado em um plano de gestão, elemento fundamental para qualquer tipo de área de conservação ou proteção permanente.

Por outro lado, a administração efetiva e o esquema de financiamento da manutenção da RNU vão permitir saber com certeza quem será o responsável pela sua administração, se será realizada por órgãos públicos ou se será implementado algum tipo de concessão, quais as responsabilidades da entidade encarregada e a forma na qual sua manutenção vai ser exercida. Elementos que permitirão a permanência da reserva no longo tempo e, portanto, o cumprimento de seus objetivos.

Esses dois últimos elementos mencionados são uma forma de cumprir com o princípio 15.C. da NAU, no sentido de reforçar a governança urbana através de mecanismos que incluam os diferentes atores urbanos e estratégias financeiras eficientes, inovadoras e sustentáveis com a finalidade não só de fortalecer as finanças das cidades senão também de que seu desenvolvimento seja igualmente sustentável (ibid., loc. cit.).

Finalmente, a publicação do instrumento normativo que declara a constituição da RNU vai garantir a oponibilidade da área a terceiros pessoas e o respeito dos seus direitos, dentro dos quais deve ser considerado o direito de oposição à constituição da reserva. Desta forma, uma vez se conte com os seis elementos anteriormente mencionados, poderíamos falar de uma RNU consolidada; caso contrário, só estaríamos frente a uma RNU em construção, já que a falta de algum destes teria consequência imediata, além de problemas relacionados com o ótimo funcionamento da reserva.

Nesse ponto, surge uma pergunta relacionada ao tipo de áreas que conformariam as RNU's. Se, quando na sua constituição, estamos falando de ecossistemas existentes que não contam com regime legal de proteção algum ou se, pelo contrário, é possível a sua construção partindo da reabilitação de diferentes espaços das cidades.

Em princípio e com base na definição de função ambiental e ecológica das RNU's, exposta com anterioridade neste artigo, a resposta seria simples e apontaria em direção às áreas ou ecossistemas existentes que ainda não têm proteção alguma por parte da administração da cidade, já que o processo para sua configuração não representaria maiores traumas no planejamento da cidade e os estudos técnicos de suporte da mesma seriam mais fáceis de obter.

Porém nada impede que uma RNU seja criada a partir de processos de restauração ou reabilitação de espaços que com anterioridade prestavam outro tipo de serviços para as cidades.

Sobre o particular, um dos compromissos dos Estados assinantes da NAU foi a promoção de estratégias territoriais urbanas baseadas em instrumentos de planejamento e desenho urbano que apoiem, além da utilização sustentável dos recursos naturais e do solo, a ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas devidamente planejadas (ONU, 2016b, p. 16), com o qual é possível indicar que parte desses nomeados vazios⁸ poderiam ser utilizados, não somente em novos projetos de habitação como também na criação de projetos de RNU. A partir da restauração do território com espécies de flora e fauna preexistentes ao processo de urbanização e promovendo principalmente a conservação de espécies endêmicas, conforme ao compromisso 67 da NAU (ibid., p. 19).

Além disso, existem outras áreas onde também há possibilidade de projetar e criar RNU's, que são aquelas ocupadas por assentamentos precários que, depois de estudos técnicos, sejam inviabilizadas para continuar com qualquer tipo de atividade de habitação, já que, nestes casos, os governos locais não poderão desenvolver no mesmo sítio outro tipo de

⁸ Enquanto a definição de vazio urbano, Leite (2012, p. 56) além de explicar sua origem no termo francês "terrain vague", manifesta: "Assim, a relação entre todos os significados dá uma conotação abrangente ao termo "terreno vago" na sua dimensão urbana. À conotação negativa impõe-se a esperança do potencial presente: área sem limites claros, sem usos atual, vaga, de difícil apreensão na percepção coletiva dos cidadãos, normalmente constituindo uma ruptura no tecido urbano. Fratura urbana, mas também área disponível, cheia de expectativas, com forte memória urbana... Tais espaços residuais surgem, normalmente, do processo de mudança do modo de produção capitalista e seus reflexos no território metropolitano, são consequência direta das mudanças urbanas. O terreno vago é, usualmente, resultante do processo de desindustrialização metropolitana do final do século 20."

infraestruturas resilientes com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos moradores, tão como está planteado na NAU (ONU, 2016b, p. 22-27). Em sentido contrário, deverão, através de um processo fortemente social e de investimento de finanças públicas, realocar as pessoas, reabilitar o terreno e iniciar o processo de criação de uma RNU.

Como é possível observar até o momento, a criação de RNU's em localizações não periféricas das cidades já constituídas como metrópoles ou em processo de desenvolvimento e crescimento constante da sua população, cumpre com os requisitos necessários para torná-las mais sustentáveis, respeitosas do uso e aproveitamento razoável dos recursos naturais e sua conservação, resilientes aos efeitos das mudanças climáticas e desastres naturais.

Conforme com a anterior colocação, McNeely (1995, p. 9-10) destaca como contribuições das reservas naturais locais as seguintes: a) o melhoramento das condições climáticas a través do sombreamento das árvores e o esfriamento e regulação do ar; b) a redução da poluição do ar e da poluição auditiva; c) a retenção da água urbana através da proteção de zonas úmidas; d) servir de habitat para diferentes espécies de flora e fauna; e) benefícios psicológicos para os cidadãos.

Além dos anteriores benefícios, não pode deixar de lembrar-se a captação de dióxido de carbono feita pelas árvores, sendo esse um dos GEE geradores do aquecimento global e, do mesmo modo, que esse tipo de estratégia de conservação atua como ponto de encontro amigável entre as atividades dos cidadãos e a natureza. Essa situação que, sem dúvida, refletirá em uma melhoria da qualidade de vida das pessoas e dos ecossistemas urbanos, resultados indispensáveis para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável e aqueles compromissos adquiridos com a promulgação da NAU no quadro das Nações Unidas.

4 A NORMATIVIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E AS RESERVAS NATURAIS URBANAS

No âmbito brasileiro, o processo de urbanização e expansão das cidades não é novo, pois conta com São Paulo como uma das grandes metrópoles da América Latina, sem desconhecer a importância e o processo de crescimento mesmo de outras grades cidades do país que, a partir dos anos 30 e 40 do século 20, transformou de forma radical além do território das cidades, a própria sociedade brasileira, tornando-se cada vez mais urbana (BRITO; SOUZA, 2005).

Nesse contexto, o Brasil tem duas importantes regulamentações relacionadas ao desenvolvimento e planejamento das cidades, o Estatuto da Cidade (EC), promulgado através da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e o Estatuto da Metrópole (EM), adotado pela Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Assim, se bem os dois estatutos recolhem de forma geral muitos dos compromissos estabelecidos na NAU, é importante mencionar que, em virtude das duas leis terem sido promulgadas com anterioridade à adoção da NAU, seu conteúdo foi a base para as discussões do país na negociação da NAU. Tanto é assim que o direito à cidade, reconhecido pela normatividade brasileira⁹, foi umas das apostas do Brasil na Habitat III (MARGUTI et al., 2018, p. 8-10), mas ele só foi mencionado de forma superficial na declaração final, na qual as nações assinantes fizeram um reconhecimento aos governos nacionais e locais que têm consagrado nas suas legislações internas esse direito (ONU, 2016b, p. 5).

Nesse sentido, resulta importante fazer uma revisão do conteúdo das duas leis, com a intenção de identificar se, baseados no quadro geral de disposições relacionadas com o meio ambiente, é possível desenvolver um processo de constituição de uma RNU, nos moldes do conceito planteado no presente artigo.

O EC, desde seu artigo 1º, tem menção relativa ao equilíbrio ambiental das cidades como componente integral do quadro normativo promulgado e estabelece, no artigo 2º, a garantia do direito às cidades sustentáveis, cuja definição expõe de forma antecipada a visão geral de cidade contida na NAU. Porém, é no artigo 25, quando aparece pela primeira vez um direito do Poder Público municipal, que pode ser exercido, entre outras, com a finalidade de criar áreas de conservação ambiental ou proteção de outras áreas de interesse ambiental. Esse é o direito de preempção, segundo o qual se lhe confere preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Mais adiante, no artigo 32, o EC faz menção das operações urbanas consorciadas, cuja leitura se conclui que o Poder Público municipal junto a proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores particulares, poderia realizar intervenções e medidas inclusive para a criação de uma RNU, já que o objetivo das citadas operações é, segundo a norma, alcançar em uma área determinada, transformações urbanísticas estruturais, com melhoria social e valorização ambiental.

⁹ Conforme o artigo 2º (Inciso I) da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o direito a cidades sustentáveis deve ser entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

No artigo 35, o EC contempla a possibilidade de que os municípios, através de lei municipal, autorizem aos proprietários do imóvel urbano privado ou público exercer em outro local o direito de construir, sempre que o citado imóvel seja considerado pelo plano diretor como necessário para, entre outras razões, preservação ambiental.

O EC, na seção II, também contempla o instrumento conhecido como “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” (PEUC), de acordo com o qual, através de lei municipal específica para a área incluída no plano diretor, se poderá estabelecer o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Quer isto dizer que o PEUC poderia ser um mecanismo idôneo para a criação de RNU’s, já que visa o cumprimento da função social da propriedade urbana estabelecida desde o artigo 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988, enfrentando a questão dos vazios urbanos e a subutilização e não utilização do solo urbano.

Nesse ponto, é importante indicar que, conforme Guimaraens (2006, p. 63), a citada função social da propriedade urbana, antes de ser uma limitação ao uso da propriedade, condiciona o direito. E, portanto, não só cumpre sua função social ao ser edificada para fins habitacionais, comerciais, industriais, senão também com a preservação de bens ambientais, naturais ou culturais.

Pode-se observar como, segundo a normatividade do EC, as condições para estabelecimento, criação ou constituição de RNU’s nas cidades brasileiras estão plenamente contempladas no quadro da legislação urbanística¹⁰, fazendo uso de diversos instrumentos e direitos reconhecidos nessa Lei, situação por demais alinhada com os preceitos da NAU e dos ODS que pretendem cidades cada vez mais sustentáveis e respeitosas dos recursos naturais. No plano do EM, destaca-se a definição de aglomeração urbana contida no artigo 2º, porque uma das considerações que a Lei trouxe para determinar a complementariedade entre dois ou mais municípios que vão constituir esse tipo de unidade territorial é a integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

O anterior deixa entrever que, no interior de uma aglomeração urbana, nada impede a possibilidade de constituição de uma RNU, mais ainda quando no artigo 9º (Literal V). A Lei tem como instrumento para o desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas e

¹⁰ Nesse ponto do artigo, é importante mencionar que o capítulo está focado na normatividade de planejamento urbano das cidades do Brasil, no sendo o único quadro normativo que pode permitir a criação de RNU, porquanto de uma revisão da normatividade ambiental brasileira, também é possível chegar em conclusões similares.

aglomerações urbanas, as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no EC, dentro dos quais no âmbito do planejamento municipal é possível observar o zoneamento ambiental. O que significa que a gestão de uma eventual RNU, criada no interior deste tipo de integração de municípios, deveria ser compartilhada entre os governos locais de cada município.

De outra parte, no artigo 7º do EM, estabelece-se como diretriz da governança Inter federativa das regiões metropolitanas¹¹ e aglomerações urbanas a compensação pelos serviços ambientais prestados por um município à unidade territorial urbana. Instrumento econômico que reafirma a conclusão citada no parágrafo anterior, conforme a qual no interior das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas vai ser normal achar a constituição de RNU's, as quais deverão ser delimitadas segundo o artigo 12 (Literal V), no plano de desenvolvimento integrado.

Portanto, resulta claro que a conformação de RNU's é uma alternativa de planejamento das cidades no Brasil, que, além de contar com suporte nas legislações de planejamento urbano, deveria ser considerada pelos governos locais, porque é uma ferramenta para a melhoria do meio ambiente urbano e da qualidade de vida de seus cidadãos, transformando as cidades em espaços mais sustentáveis e resilientes aos diferentes riscos derivados das mudanças climáticas.

5 CONCLUSÕES

Tão como foi observado, a adequada planificação das cidades e os problemas ambientais atuais, gerados pelo crescimento dos perímetros urbanos e agravados pelo fenômeno das mudanças climáticas, são problemas comuns que estão sendo abordados nas discussões internacionais no quadro da ONU, tanto pelos Estados como por outros novos atores desse cenário. Processo ampliado, a partir do qual estão aparecendo instrumentos internacionais reconhecidos como *soft law*, cuja característica principal é a não obrigatoriedade do seu conteúdo.

Exemplos desses instrumentos são as agendas de desenvolvimento, como a Agenda 2030 e a NAU, as quais, embora sejam normas do tipo *soft law*, têm a vocação de direcionar

¹¹ Segundo o artigo 2º da Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015, região metropolitana é uma “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

a vontade dos seus destinatários, razão pela qual podem ser consideradas como verdadeiras fontes do direito internacional, ainda mais quando possuem programas de longo prazo. Sua materialização vai depender da boa articulação entre os diferentes níveis de governo, merecendo destaque o papel que podem jogar as cidades, através do planejamento do seu território e da aplicação de estratégias de conservação ambiental como a criação de RNU's.

Dessa forma, revisado o conteúdo ambiental das agendas acima mencionadas, e especialmente o ODS 11 da Agenda 2030, foi possível identificar que suas metas estão amplamente relacionadas à visão de cidade proposta desde a NAU. Pois ambos instrumentos procuram que as cidades sejam espaços sustentáveis ambientalmente, melhorem a qualidade de vida das pessoas e consigam se adaptar às mudanças climáticas e mitigar seus efeitos.

Visto o anterior e partindo de uma definição própria de RNU, uma conclusão aponta que a criação desse tipo de espaço natural protegido, permite às cidades atingir alguns objetivos, metas e propósitos estabelecidos nas já mencionadas agendas de desenvolvimento. Sendo possível entender uma atuação nesse sentido como uma ação local através que ajuda no cumprimento de metas globais de sustentabilidade urbana e na melhoria de alguns aspectos ambientais.

A anterior conclusão se encontra suportada, não só pela revisão do conteúdo ambiental das agendas de desenvolvimento objeto de estudo no presente artigo, senão também pelas funções e serviços ecossistêmicos, que foram identificados são fornecidos pelas RNU's para as cidades e sua população, segundo os quais sem dúvida se apresenta uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e do meio ambiente local com impactos evidentes no sistema ambiental global.

Além da anterior revisão da normatividade de planejamento urbano no feita Brasil, validamente, pode-se afirmar que esses corpos normativos permitem abertamente aos governos locais adiantar processos de estabelecimento e constituição de RNU's nos perímetros urbanos, bem seja de forma individual na hora de planificar o território das cidades ou de forma conjunta através de mecanismos de associação entre cidades, permitidos pelas normas estudadas.

Conforme descobertas e conclusões alcançadas, a hipótese de pesquisa foi confirmada, com a qual é bastante interessante observar como surge um apontamento adicional. Segundo o qual o sucesso dos compromissos, metas e objetivos propostos nas diversas agendas de desenvolvimento vai depender, em parte, da execução de estratégias,

projetos e planos de ação local, sendo esse um adequado cenário para futuras pesquisas, pois cada vez mais as cidades estão ganhando maior protagonismo na hora de materializar diversos objetivos ambientais de caráter global.

REFERÊNCIAS

BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International Environmental Law*. Oxford, UK: Hart Publishing, 2011.

BRASIL. *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

_____. *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRITO, Fausto; DE SOUZA, Joseane. Expansão Urbana Nas Grandes MetrÓpoles. O significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n4/v19n4a03.pdf>. Acesso em: 18. set. 2018.

COELHO, Suani T.; GOLDEMBERG, José. Energia – De Estocolmo à Rio+20. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando de (Coords.). *Direito Ambiental Internacional: avanços e Retrocessos 40 Anos de Conferências das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2015.

GALINDO, Ernesto; MONTEIRO, Roberta Amanajás. Nova Agenda Urbana no Brasil à Luz da Habitat III. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Boletim regional, urbano e ambiental*. [S.l.]: [s.n.], n. 15, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7102/1/BRU_n15_Nova.pdf. Acesso em: 6 set. 2018.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto F. Governança Ambiental Global: Possibilidades e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando de (Coords.). *Direito Ambiental Internacional: avanços e Retrocessos 40 Anos de Conferências das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2015.

GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Função social da cidade e da propriedade urbana. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato de (Org.) *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2006.

LEITE, Carlos. *Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARGUTI, Bárbara, et al. *Texto Para Discussão: Contribuições à Nova Agenda Urbana: O relatório do Concidades para a Conferência Habitat III*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Brasil (IPEA), 2018.

McNEELY, Jeffrey. *Cities, nature, and protected areas: a general introduction*. [S.l.]: [s.n.], 1995 Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/266450079_CITIES_NATURE_AND_PROTECTED_AREAS_A_GENERAL_INTRODUCTION. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL. *Agenda 21*. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 6 set. 2018.

MOTA, Suetônio. *Planejamento Urbano e Preservação Ambiental*. Fortaleza: Edições UFC, 1981.

NASSER, Salem H. *Fontes e Normas do Direito Internacional: um estudo sobre a soft law*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ONU. *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos*. 1996. Disponível em:
<https://undocs.org/es/A/CONF.165/14>. Acesso em: 6 set. 2018.

_____. *Declaración Universal de Derechos del Hombre*. 1948. Disponível em:
[https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=S). Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. *El cambio climático*. 2012. Disponível em: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/cambio-climatico/>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. *Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável*. 2016a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 6 set. 2018.

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 5 set. 2018.

_____. *Nova Agenda Urbana: Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos*. Quito: [s.n.], 2016b. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. 1976. Disponível em:
<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver/view>. Acesso em: 6 set. 2018.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; LEISTER, Margareth Anne A. A influência da soft law na formação do direito ambiental. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37467.pdf>. Acesso em: 5 sep. 2018.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND. *From MDGs to SDGs*. Disponível em: <http://www.sdgfund.org/mdgs-sdgs>. Acesso em: 6 set. 2018.