

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS – UEA  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**DILLINGS BARBOSA MAQUINÉ**

**CIDADES SUSTENTÁVEIS E O PRINCÍPIO DA  
FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental

**Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme**

**Manaus  
2006**

**DILLINGS BARBOSA MAQUINÉ**

**CIDADES SUSTENTÁVEIS E O PRINCÍPIO DA  
FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

**Manaus  
2006**

M297c Maquiné, Dillings Barbosa.

Cidades sustentáveis e o princípio da função ambiental da cidade /  
Dillings Barbosa Maquiné. -- Manaus: D. Maquiné, 2006.

xii, 120 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Amazonas.  
Escola Superior de Ciências Sociais. Programa de Mestrado em Direito Ambiental,  
Manaus, 2006.

1. Direito Urbanístico 2. Planejamento Urbanístico 3. Política Urbana  
4. Desenvolvimento Urbano Sustentável 4. Estatuto da Cidade 5. Plano Diretor

I. Título

CDU 349.44

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**DILLINGS BARBOSA MAQUINÉ**

### **CIDADES SUSTENTÁVEIS E O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO AMBIENTAL DA CIDADE**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 16 de novembro de 2006.

Presidente: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme \_\_\_\_\_

Universidade do Estado do Amazonas – UEA

Membro: Prof. Dr. Serguei Aily Franco de Camargo \_\_\_\_\_

Universidade do Estado do Amazonas – UEA

Membro: Prof. Dr. Rubens Beçak \_\_\_\_\_

Universidade de São Paulo – USP

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA

## DEDICATÓRIA

Ao meu amado pai José Maquiné (*in memorian*), um grande homem, um guerreiro, um amigo. E à minha amantíssima mãe, Raimunda Maria Maquiné, por sua alegria, sua força, seu amor.

À minha digníssima esposa, em quem eu me encontro e sou completo.

A meus filhos, que ainda hão de vir, desde já amados.

À Kennedy, Elvis, Jacqueline, Dennis, Deyvid e Monique, esteios valorosos do clã Maquiné.

À memória de Joaquim Pinheiro Barbosa e Fé Lamego Barbosa, avós maternos, tão queridos. A Epaminondas Maquiné (*in memorian*), patriarca cuja história é contada junto com a daqueles que desbravaram essas terras amazonenses no século passado. À sua digníssima viúva Maria José Pereira, querida avó paterna.

Ao Meu Deus, em cujas mãos está a minha vida!

## **AGRADECIMENTOS**

Mais uma jornada se finda e já nos preparamos para outra. Apesar das dificuldades chegamos a bom termo. E isso não teria sido possível sem a presença amiga de tantos que nos ajudaram, a quem, de coração agradecemos.

A palavra inicial de gratidão é dirigida ao querido Prof. Edson Ricardo Saleme, orientador, homem da ciência, amigo acima de tudo, que foi paciente e solícito como professor, contribuindo muito como pesquisador e como pessoa humana para nossa formação acadêmica e pessoal.

Gratidão ao querido Prof. Fernando Antonio de Carvalho Dantas, amigo, que, com visão e responsabilidade, tem dirigido este programa ao êxito que tem obtido, auxiliado por todos os demais queridos professores e técnicos.

À Prof.<sup>a</sup> Solange Teles da Silva, amiga, pelo amor e desvelo com que trilha as veredas da ciência jurídica, e pelo carinho para com os que estão ao seu redor.

À minha amiga Rejane Viana, por quem faltam-me palavras para descrever o valor de sua amizade! Muito obrigado!

Aos amigos Dr. Clécio da Silva Oliveira, eminente causídico, e Dr. Pontes Filho, ilustre pensador de nossa realidade amazônica, pelo indispensável apoio prestado nessa caminhada. À amiga Clarissa Caminha (muito obrigado por tudo!).

Ao Exmo. Senhor Vinícius Diniz Souza dos Santos, Delegado-Geral de Polícia Civil do Amazonas, pelo apoio institucional. Ao Ilmo. Senhor Dr. Mário César Medeiros Nunes, Diretor de Polícia Metropolitana e Ilma. Senhora Dra. Ruth Maria Paes Barreto, Gerente de Polícia Distrital, pela amizade e pelo apoio indispensável.

Aos amigos mestrandos da turma dois (além de Rejane), sempre presentes (uns mais outros menos), Jefferson Ortiz, Genise Bentes, Ricardo Braz, Editon Borges, Nasser Neto e Silvana.

À amiga Mirian Lunière, por todo o apoio, cuja amizade me é muito estimada.

E também à amiga Leina Medeiros, bibliotecária da Escola Superior de Ciências Sociais da UEA, por todo o auxílio na formatação do texto, especialmente na composição da ficha catalográfica.

“O que caracteriza a cidade contemporânea é [...] a sua desintegração. Não é uma cidade pública à maneira clássica, não é uma cidade camponesa e doméstica, não é uma cidade integrada por uma força espiritual. É uma cidade fragmentária, dispersa, a que falta uma figura própria. É constituída por áreas indescritivelmente congestionadas, com zonas diluídas pelo campo circundante. O homem, na sua vida diária, sofre estímulos tão contraditórios que ele próprio, à semelhança da cidade que habita, acaba por se encontrar totalmente desintegrado”. José Miguel Sardinha

“Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até a paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos, mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória”. José Afonso da Silva

## RESUMO

O século XX assistiu ao fenômeno da urbanização, o qual atingiu a maior parte dos países do mundo, especialmente os ditos de primeiro mundo e os tidos em desenvolvimento, especialmente como consequência do processo de industrialização. Esse novo modelo socioeconômico provocou mudanças sócio-espaciais drásticas no Brasil, bem como consequências ambientais muito graves, cujas implicações podem ser comparadas aos efeitos das grandes catástrofes naturais. O panorama das cidades brasileiras é caótico, especialmente dos grandes centros urbanos. Nossas cidades sofrem problemas de extrema gravidade e de difícil solução. Nesse contexto, a edição da Lei nº 10.257/2001 conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais de política urbana, representou um inegável avanço na luta por um território mais justo e democrático. Embasada na função social da propriedade e da cidade, a Lei passa a respaldar os municípios na adoção de instrumentos legais que garantem a todos os setores da sociedade a equânime distribuição dos ônus e benefícios sócio-territoriais causados pelo processo de urbanização, bem como a realização das funções sociais da cidade pela implementação do Plano Diretor, permitindo também a regularização das áreas ocupadas irregularmente. O presente trabalho se preocupa justamente nesse ponto, ou seja, em que a efetiva implementação dos princípios constitucionais e legais relativos ao urbanismo e ao planejamento urbano, levados a efeito por meio das políticas públicas urbanas e afins, possibilitem a realização do direito a cidades sustentáveis, com provisão de serviços básicos e ambientais, consoante aspiração social positivada na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

**Palavras-chave:** Direito urbanístico; planejamento urbanístico; política urbana; desenvolvimento urbano sustentável; Estatuto da Cidade; Plano Diretor.

## ABSTRACT

We attended in the last century the phenomenon of urbanization. It has reached most of the countries of the world, specially the known first world as well as that ones in development, as consequence of the industrialization process. This new social and economic growth has provided relevant social and places changes in Brazil. This new model of dealing with environment has brought serious consequences. Their results can be compared with the world natural disasters. The situation of the brazilian cities were lead the great urban centers into a chaos. Our cities are still suffering problems from extreme gravity and difficult solution. In this context, the edition of the Law n° 10.257/2001 known as “Estatuto da Cidade”, come to adjust the urban politics of the Federal Constitution establishing general lines of direction how to adapt the new cities to a certain models more adjusted with the community needs, mostly with the model of sustainable cities. It is an undeniable advance in the fight against invasions and chaotic ways of living. The juridical institutions created by the mentioned Law. Based in the social function of the property and the principle of sustainable city, the Law provide the cities authorities, by domestic laws, to adopt the legal instruments that guarantee all the sectors of the society for a more fair social and territorial distribution of the responsibilities and benefits result of the urbanization process, as well as the accomplishment of the social functions of the city for the implementation of the Director Plan, also allowing the regularization of the irregular urban proprieties. This paper point out how to get an effective implementation of the legal principles established in the above referred law and Brazilian Constitution. By means of the sustainable purpose included in this study and for the real accomplishment of the purpose of Statute of City, it would be necessary a real reconstruction of plans and new policies in order to get what is expected from all Brazilian society.

**Keywords:** Urban Law; town-planning; urban policy; urban sustainable development; Statute of the City; Director Plan.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 A QUESTÃO URBANA NO BRASIL</b> .....	17
2.1 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NA PÓS-MODERNIDADE E A QUESTÃO URBANA .....	20
2.2 O DESENVOLVIMENTO URBANO-INDUSTRIAL BRASILEIRO RECENTE .....	23
2.3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	25
2.4 BUSCANDO UM CONCEITO DE <i>SUSTENTABILIDADE</i> .....	28
2.4.1 <b>O desafio da sustentabilidade urbana</b> .....	31
2.5 O DESENVOLVIMENTO URBANO E A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL .....	34
<b>3 AS CIDADES E A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA</b> .....	38
3.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES .....	39
3.1.1 <b>A cidade industrial</b> .....	41
3.2 O CONCEITO DE URBANISMO E A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE .....	43
3.3 DIREITO URBANÍSTICO, ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO E SUSTENTABILIDADE .....	46
3.4 SISTEMAS DE DIREITO URBANÍSTICO E SUSTENTABILIDADE URBANA.....	48
3.4.1 <b>Sistema continental europeu</b> .....	49
3.4.2 <b>Sistema norte-americano</b> .....	51
3.4.3 <b>Sistema britânico</b> .....	53
3.4.4 <b>Breve comparação entre os sistemas</b> .....	54
3.5 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO .....	57
3.5.1 <b>Evolução da legislação urbanística no Brasil</b> .....	58
3.6 FUNÇÕES DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO .....	61
3.6.1 <b>A Função Social da Propriedade</b> .....	62
3.6.2 <b>A Função Social da Cidade</b> .....	65
3.6.3 <b>A Função Ambiental da Cidade</b> .....	68
<b>4 SUSTENTABILIDADE URBANA: REQUISITO PARA O ATENDIMENTO   DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE</b> .....	72
4.1 SUSTENTABILIDADE .....	72
4.2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO .....	74
4.3 AGENDA 21 .....	77

4.3.1 Agenda 21 nacional .....	78
4.3.2 Agenda 21 municipal e sustentabilidade .....	82
<b>5 PLANEJAMENTO URBANO E QUALIDADE AMBIENTAL</b>	
<b>DO MEIO URBANO</b> .....	86
5.1 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	86
5.2 O PLANEJAMENTO URBANO .....	90
5.3 A CIDADE E SEU ESTATUTO .....	92
5.3.1 O Estatuto da Cidade como instrumento para a sustentabilidade urbana .....	94
5.4 PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE URBANA .....	96
5.5 A CIDADE SUSTENTÁVEL .....	100
<b>6 CONCLUSÕES</b> .....	108
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	114

## 1 – INTRODUÇÃO

É fato que, a partir da segunda metade do século XX, grande parte dos centros urbanos passou por um processo de expansão que redundou no crescimento acelerado do número de habitantes. Isto passou a engendrar uma maior necessidade por infra-estrutura, moradia, transporte, e outros serviços básicos, numa demanda consideravelmente grande, que em muito supera a capacidade atual das cidades de dar respostas oportunas e adequadas a essas necessidades.

As cidades têm experimentado diferenciados ritmos de crescimento populacional, sob estímulos e razões diversas, porém o resultado é quase sempre o mesmo, ou seja, as populações urbanas, muitas vezes com a chancela do Poder Público, acabam por praticar a utilização social e ambientalmente inadequada do território urbano, além de degradar áreas que, em princípio, teriam uma função muito mais ambiental e paisagística do que uma destinação residencial.

Segundo Koga (2003, p. 15), a noção de espaço, no campo social, quase sempre é vinculada ao conceito de salubridade (aquilo que é benéfico ou favorável à saúde e ao bem-estar humano). A relação humana com o meio ambiente, sob tal perspectiva, segue uma matriz higiênica ou eugênica. Nesse sentido, o campo sempre aparece mais salubre que a poluída cidade onde está a fábrica, o motor, a fumaça, o ruído. Interessante perceber que o campo tem sons e a cidade tem ruídos.

Entretanto, a despeito deste quadro inquietante das cidades, o homem pós-moderno corrobora a tendência de viver e concentrar suas atividades cada vez mais no espaço urbano, de modo que a população mundial deste terceiro milênio é majoritariamente urbana. Na cidade, a ocupação do solo se verticaliza, criando solos e mais solos acima daqueles disponibilizados pela natureza, de modo que a topografia natural, como destaca Koga (2003, p. 15), vai sendo coberta, recoberta e encoberta por massas de construções que revelam poder aquisitivo de mármore, vidros, concretos, grades, tijolos, madeiras, papelões, ou mesmo simples panos juntados numa esquina aos moldes de ninhos de animais.

A realidade urbana brasileira, hoje, é paradoxal: subúrbios residenciais entremeados por ruas fartamente arborizadas, ar limpo e completa infra-estrutura, e instalações de moradias informais em loteamentos não regulamentados, cujo aspecto principal passa a ser a degradação das condições ambientais. As cidades brasileiras, em sua grande maioria, constituem, atualmente, espaços de oportunidades de expansão econômica e das ofertas de serviços concentradas em "ilhas de inclusão" onde há uma tendência de instalação da população com melhores condições sociais, em oposição a uma porção majoritária a quem é negado acesso às oportunidades de trabalho, saúde, educação, transporte, e outros serviços de natureza urbano-ambientais.

Historicamente, o desenvolvimento das cidades brasileiras foi claramente marcado por um distanciamento entre a ordem urbanística vigente e a gestão do território municipal. A abrangência do planejamento urbano e da legislação restringiram-se apenas à regulação das ações de uma parcela minoritária da população com real capacidade de participação no mercado imobiliário estabelecido, enquanto que a maioria dos habitantes, desprovida de recursos e desassistida, se instalou no contexto urbano à margem da própria legalidade urbanística, vivendo nas áreas insalubres do "centro civilizado" e nas periferias.

O papel do Poder Público na questão da urbanificação é, então, de fundamental importância. Nesse sentido, ao Poder Municipal, consoante a Constituição Federal de 1988, cabe executar a Política Urbana, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais* da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Poder Municipal (Legislativo e Executivo) devem exercer suas atribuições e competências legais no sentido de que a população cidadina disponha, por exemplo, de abastecimento regular de água, gás, eletricidade, serviço de esgoto, e serviços urbanos tais como: transporte, saúde, lazer e educação. Ademais, a cidade como importante aspecto do meio ambiente, necessita também de políticas públicas que visem a resguardar a qualidade ambiental e salubridade de seus espaços, consoante os parâmetros técnicos de qualidade e de acordo com as prescrições legais.

Como é sabido, o alijamento da maioria excluída tem suas razões socioeconômicas bem estabelecidas: longe de ser obra do acaso histórico ou de uma sina a que estão condenados os pobres, é, antes, resultado de uma lógica sutil e perversa, fundamental na perpetuação desse paradigma de desenvolvimento que privilegia os que possuem. O Estado tem grande responsabilidade nisso, na medida em que suas políticas públicas (quando há), muitas vezes, implementam programas, projetos ou obras nos quais a população mais necessitada não é sequer considerada. Setores econômicos mais relevantes sob o aspecto político é que influenciam a tomada das decisões políticas.

A edição, após mais de dez anos de tramitação, da Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, e estabeleceu diretrizes gerais de política urbana, representou um inegável avanço na luta por um território urbano mais justo e democrático. Os princípios da função social da cidade e da propriedade, constituem o embasamento jurídico-principiológico que passa a informar a adoção e utilização dos instrumentos legais que garantam a todos os setores da sociedade a

equânime distribuição dos ônus e benefícios sócio-territoriais causados pelo processo de urbanificação.

O fato é que a questão urbana no Brasil não vem sendo contemplada como é necessário. Hoje, haja vista o crescimento da população e o avanço das populações interioranas sobre as grandes cidades e capitais, além da migração em direção ao sul do país, onde melhores condições de vida são esperadas por aqueles que para lá se dirigem, são algumas das causas por que as cidades brasileiras crescem em uma proporção que foge ao controle dos poderes públicos municipais, resultado da explosão demográfica violenta das últimas décadas, sem que se promovesse nenhuma medida efetiva para conter esse crescimento descontrolado.

Mas, o que é uma cidade? Não é uma resposta tão fácil, ainda mais quando se considera a realidade das cidades brasileiras. Conceituar demográfica e quantitativamente a cidade não é difícil, pois entende-se como cidade *o aglomerado urbano com determinado número de habitantes: 2.000 em alguns países; 5.000 em outros; 20.000 para a ONU; 50.000 nos EUA.*

Sintetizando os conceitos gerais acerca da cidade, tem-se que giram, em torno da cidade, os interesses econômicos voltados tanto para a localidade quanto para a população, o que dá à cidade moderna uma fisionomia essencialmente econômica, embora tal característica tenha suas especificidades.

Considere-se, ainda, que, no Brasil, as cidades têm como característica o fato de serem núcleos urbanos, sedes do governo municipal e, portanto, podem ser consideradas, independentemente do tamanho de sua população, como um agregado ordenado de sistemas, administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais, contextualizados nacionalmente.

Este trabalho pretende relatar por meio de pesquisa como o Brasil tem superado a fase em que se encontra no que concerne ao meio urbano e como enfrentará seus novos desafios. O capítulo inaugural tratará da política urbana no Brasil. Inicialmente, buscará definir os parâmetros da cidade e núcleos urbanos. Também traçará as normas constitucionais e a

preocupação, em nossa Carta Magna, em estabelecer princípios urbanos, sobretudo o princípio da função social da cidade. Este indica a necessidade de construção de centros urbanos com visão atual e global, considerando populações de todas as rendas e os aspectos relacionados na infra-estrutura para melhor atendê-las. Aqui também se observará o ponto de vista de juristas preocupados com o paradigma estabelecido nas diversas normas urbanísticas em prol da formação de centros urbanos com melhor formatação para abrigar a presente e as futuras gerações.

O capítulo três tratará das cidades e da evolução da legislação urbanística, destacando o processo de desenvolvimento das cidades ao longo da história humana, a formação do conceito de urbanismo, o qual tornou mais que evidente a necessidade de ordenação do espaço urbano como meio de otimização de seu uso e manutenção e melhoramento de suas características ambientais e de salubridade. Além disso, tratará de identificar os principais sistemas urbanísticos, comparando-os entre si, salientando eventuais similitudes e diferenças e de que maneira possam oferecer subsídios para reflexão sobre nosso modelo. Abordará, ainda, a questão da legislação urbanística no Brasil e sua ênfase na questão da sustentabilidade.

O capítulo seguinte se concentra no aspecto da sustentabilidade urbana como requisito fundamental para o atendimento do princípio da função social da cidade. Enfatizará a questão dos princípios informadores da atividade urbanística, destacando a função social da propriedade, função social da cidade, função ambiental da cidade, desenvolvimento sustentável urbano. Tratará, ainda, da questão relativa às diretrizes firmadas na Agenda 21, como meio para se alcançar a sustentabilidade urbana. A função ambiental da cidade é corolário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental, como se verá.

O capítulo quinto tratará do planejamento urbano e da qualidade ambiental do meio urbano. Após abordar, inicialmente, o planejamento urbano, tratará do plano diretor como

instrumento de política para esse desenvolvimento, sua relação com as leis orçamentárias e leis de zoneamento, enfatizando a proteção legal do meio ambiente construído, e buscando-se formar um conceito de cidade sustentável, segundo nosso ordenamento jurídico e consoante nossa realidade urbana, passando-se, então, às conclusões a que se chegou. Como se verificará, a discussão central do estudo perpassará todos os capítulos.

## **2 - A QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

Para melhor entendimento, define-se como solo urbano aquele compreendido entre a cidade, ou seja, a zona urbana, e os espaços reservados para o seu crescimento definidos por lei. Ambos são tratados juridicamente da mesma forma, podendo ser executados, para fins de parcelamento, projetos para a implantação de lotes ou desmembramentos, levando em conta a função social da propriedade e o direito de todos à cidade.

O solo urbano é, então, entendido como aquele compreendido (encerrado) pelas zonas urbanas (área das cidades e vilas) e pelas zonas de expansão urbana (área reservada para o crescimento das cidades e vilas, adjacente ou não à zona urbana), definidas por lei municipal. Essas zonas, para fins de parcelamento, recebem o mesmo tratamento jurídico, pois em ambas, e somente nelas, podem ser projetados e implantados loteamentos ou desmembramentos.

A questão da urbanização e da ocupação desordenada do território urbano se torna mais eloqüente ao se analisar a situação das grandes cidades do País, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Manaus e tantas mais, cujo desenvolvimento econômico chama a atenção de populações carentes que para lá se dirigem em busca de emprego e de melhores condições de vida.

Entretanto, essa migração engrossa a população urbana desprovida de terras e de condições mínimas de existência, fazendo com que a ocupação ilegal ou irregular de terrenos em periferias ou em favelas se intensifique.

Nesse contexto, as cidades cresceram na proporção inversa da oferta de serviços públicos e, por força deste fenômeno são exigidos investimentos públicos urbanos em áreas que já antes atendidas, procurando-se com isto conter o crescimento de índices intoleráveis de pobreza e de degradação ambiental.

Cabe ao Poder Público, então, promover o zoneamento destes bairros ou implantar novos núcleos urbanos, usando o poder da desapropriação para prover famílias e populações carentes de terra e de casa. Cabe, ainda, a este Poder, promover o assentamento destas famílias, determinando locais para onde podem se dirigir sob a orientação do governo. Os bairros podem ser considerados como micro-organizações urbanas, e é mais fácil começar a observação do funcionamento da cidade por estas pequenas parcelas, evidentemente sem descuidar do todo.

Os bairros têm um sentido coletivo, por abarcarem uma dada comunidade, de certa forma homogênea (considerando-se aqui seus aspectos socioeconômicos). Mesmo quando se trata de bairros com diversidade populacional, como é o caso de bairros de classes mais abastadas e cercados por favelas habitadas por classes menos favorecidas economicamente, como ocorre em tantas cidades brasileiras (como o Rio de Janeiro, por exemplo), os habitantes possuem um sentido comum de habitarem uma microrregião. Assim, independentemente da classe a que pertençam, os moradores de um bairro têm as mesmas aspirações de transporte, lazer, trabalho, água, saneamento.

Quando essas necessidades não são atendidas, os moradores vêem-se obrigados a procurar as respostas em áreas adjacentes, levando-os a se deslocar para realizar atividades que poderiam e deveriam estar sendo praticadas nas proximidades de sua residência. Quanto

maiores os deslocamentos da população, mais cara se torna a infra-estrutura para atender à sociedade.

É difícil encontrar soluções para as grandes cidades de hoje, mas não é impossível, desde que se promovam estudos ambientais e de impacto dos planos urbanísticos sobre a movimentação da população, baseando-se os estudos nas necessidades reais da comunidade. A complexidade de uma população não permite considerar toda a comunidade urbana como única, mas sim, é necessário ver esta comunidade como uma diversidade de pessoas, de interesses, de necessidades a serem atendidas.

Para isto, o Poder Público precisa compreender a organização urbana sob uma visão holística, evitando o caos e buscando soluções urbanísticas que correspondam às necessidades da população. Isto é possível quando a comunidade é ouvida, seus interesses são discutidos e avaliados, buscando o Poder Público o meio termo entre os problemas existentes e as possíveis soluções.

Evidentemente, essas soluções não podem ser criadas ao sabor de interesses políticos, pessoais ou momentâneos, mas devem pautar-se pela legislação, pelos princípios do Direito e pela transparência de políticas públicas para o ordenamento urbano. Transformando as palavras em ações, os planos urbanísticos são os meios que se tem para buscar soluções compatíveis com interesses e necessidades.

No entanto, todas essas e muitas outras medidas que devem ou que podem ser implementadas pelo Poder Público devem vir, sempre, acompanhadas de sua justificativa social, pois cabe ao Poder Público promover o bem-estar da sociedade.

Para isto, pode-se caminhar na direção de uma gestão mais participativa, em que soluções locais sejam apontadas por diversos setores em prol do bem-estar social.

Colaborando de forma incisiva para essa política de *welfare state*, ao editar a nova Lei n. 10.257/2001, procura o Poder Público criar e desenvolver mecanismos que visam,

precisamente, ao bem-estar dos indivíduos no âmbito das cidades, tanto nos aspectos socioeconômicos quanto ambientais.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NA PÓS-MODERNIDADE E A QUESTÃO URBANA<sup>1</sup>

Muito se tem discutido acerca das questões relativas ao meio ambiente urbano, especialmente no que diz respeito à problemática da sustentabilidade nas cidades. A questão é complexa. Estudiosos de múltiplas áreas têm-se ocupado em buscar entender o universo da urbe quanto à configuração que assumiram nossas cidades na atual pós-modernidade<sup>2</sup>, caracterizadas pela insalubridade, injustiça, ilegalidade e degradação ambiental.

Engenheiros ambientais, arquitetos urbanistas, geógrafos, demógrafos, sociólogos, administradores, políticos, economistas e juristas, entre outros, têm procurado dar sua contribuição no sentido de apontar soluções aos problemas por que passam nossas cidades no atual estágio do capitalismo.<sup>3</sup> Há, todavia, a necessidade de um maior intercâmbio

---

<sup>1</sup> A expressão questão urbana se “tornou internacionalmente popular a partir da publicação da obra homônima de Manuel Castells, em 1972” (Rio de Janeiro: Paz e Terra, republicada em 1983), segundo Marcelo Lopes de Souza (O Desafio Metropolitano. 2000, p. 41). Para o estimado geógrafo, a *questão urbana* pode ser entendida, em princípio, como o cadinho de tensões resultante da reação dos indivíduos e grupos afetados por problemas primários como a pobreza e a segregação sócio-espacial, próprios de nosso sistema socioeconômico. Os problemas relacionados à questão urbana seriam, em princípio, de cinco ordens: 1. O tráfico de drogas e a criminalidade violenta; 2. Os problemas sócio-espaciais e a degradação ambiental dos centros urbanos; 3. A crise dos movimentos sociais urbanos; 4. A fragmentação do tecido sociopolítico-espacial; e 5. A situação de “ingovernabilidade urbana”. Destes, o aspecto que nos interessa mais diretamente (sem olvidar dos demais), para os fins deste trabalho, é o relativo aos problemas sócio-espaciais e a degradação ambiental dos centros urbanos, de modo que, ao utilizarmos a expressão *questão urbana* será com este sentido.

<sup>2</sup> Enquanto o Modernismo (ou Modernidade) foi o conjunto de transformações operadas nas esferas política, econômica, social e cultural que caracterizaram os últimos dois séculos da história da civilização ocidental, informadas especialmente pela avanço da ciência e o desenvolvimento industrial, o pós-modernismo seria justamente a fase atual de nossa história, na qual muito dos valores, instituições e sistemas socioeconômicos, político-ideológicos são duramente questionados, engendrando um processo de formação de uma nova cosmovisão (Ver BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. 1997, p. 768).

<sup>3</sup> “Tendo em vista a sua intensidade e complexidade, o processo de urbanização é um dos fenômenos mais importantes no Brasil e, por isso, tem sido objeto de estudo sob os aspectos histórico, econômico e sociológico. Os estudos sob os aspectos jurídicos do processo de urbanização, no entanto, só mais recentemente se

entre os diversos ramos do saber<sup>4</sup> a fim de que tenhamos um conhecimento e uma prática mais holísticos sobre um objeto tão abrangente como o meio ambiente

A busca pela sustentabilidade no meio ambiente urbano<sup>5</sup> está sendo um dos maiores desafios ambientais deste novo milênio. A crescente gama de problemas ambientais, além do dano direto que causa aos ecossistemas, afeta também a produção econômica e a qualidade de vida dos cidadãos. Além disso, tem seu lado mais injusto no que se refere à divisão do ônus da degradação, o qual recai principalmente sobre as camadas menos abastadas da população,

---

intensificaram.” (PINHEIRO, Renata P. Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular. 2004, p. 11).

<sup>4</sup> Paulo Freire Vieira, tratando da necessidade de integrar-se o conhecimento rumo à interdisciplinaridade, critica a chamada *abordagem analítico-reducionista*, tendência que se verifica na maior parte dos ramos da ciência e da tecnologia, a qual não leva em conta um aspecto essencial do mundo em que vivemos, a saber, a *interconexão dos fenômenos vivos*, especialmente no que pertine às questões ambientais (In: VIOLA, E. J. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais. 1998, p. 76).

<sup>5</sup> José Afonso da Silva (Direito Ambiental Constitucional, 2004, p. 18, nota n.º 4), após acatar crítica de uma aluna sobre a expressão “classes do meio ambiente” – artificial, cultural e natural – substituiu-a por “aspectos do meio ambiente”. Eis a transcrição da nota: “4. Essa categorização “artificial”, “cultural” e “natural” foi severamente criticada pela aluna Miriam O. Reale Montanhesi em trabalho escolar que mereceu conceito máximo, sem que isso implicasse acordo integral com sua posição. Primeiro argüi se o artificial não é cultural. E isso já estava explícito no texto. Segundo, partiu ela da crítica de Jan Broek à distinção de Karl Sauer entre *paisagem natural* e *paisagem cultural*, que, para aquele, seria descabida, pois paisagem natural só seria, por exemplo, no Brasil, segundo a aluna, a paisagem anterior à chegada dos primeiros grupos aborígenes, há cerca de 30 mil anos. Assim, ela transfere para a questão ambiental essa tese, de sorte que, a rigor, tudo ficaria reduzido ao cultural, desde que o meio está a serviço do Homem. O texto agora sofreu alteração, reconhecendo alguma razão à crítica, e, sensível a ela, substituímos a expressão ‘classes do meio ambiente’ por ‘aspectos do meio ambiente’, mais apropriada para denotar diferenciações ou particularidades dentro de uma situação unitária. Demais, a visão, aqui, é a jurídica, e o jurista tem que considerar o regime jurídico na análise que faz. Ora, cada um daqueles aspectos do ambiente (o urbano/artificial, o cultural, o natural), sob uma base comum, está sujeito a regime jurídico distinto dos demais. Mas concordo com a conclusão da aluna: ‘Passo importante será dado se iniciarmos, por nós mesmos, em um esforço novo, pelo qual caracterizaríamos o meio sob ótica integradora (grifo nosso) ou perpetuaremos a forma compartimentalizada de sua definição, que ainda hoje se verifica.’ Isso não está apenas pressuposto no texto, mas agora está explicitamente proposto e sustentado sem o ‘denso ranço da velha ordem’, que, na verdade, está ligada à concepção geográfica de paisagem.” A nosso ver, entendemos que o termo *artificial*, usado para classificar o meio ambiente urbano (Celso Antonio Pacheco Fiorillo também o utiliza largamente nas obras *Estatuto da Cidade Comentado – Lei do Meio Ambiente Artificial*, 2.ed. São Paulo: RT, 2005 e *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 5.ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004) ainda possui essa carga semântica que compartimentaliza o conceito de meio ambiente, não atendendo à ótica *integradora* proposta, na medida em que claramente separa Homem e Natureza. Ora, o homem é elemento integrante do meio, sendo a parte da Natureza que tem consciência de si. O que se chamaria de meio ambiente urbano e de meio ambiente cultural nada mais são do que o produto da ação humana sobre a natureza, segundo o materialismo histórico e dialético. O trabalho das civilizações nestes últimos milênios mudou a face da Terra e transformou o meio em que vive o homem e o demais seres. Mas, como essa relação é dialética, o meio também interfere no fazer humano e muitas vezes o condiciona. Logo, em vez de meio ambiente artificial, juridicamente o meio ambiente urbano devesse ser classificado como *meio ambiente modificado* ou *meio ambiente construído*, salientando a ação antrópica (ou antropológica) sobre o meio.

já penalizadas pelo não acesso à rede de serviços básicos de infra-estrutura urbana (saneamento básico, transportes, habitação, saúde, educação, lazer, cultura).

A sociedade hodierna, industrial e marcada pelo consumismo, já é majoritariamente urbana, o que torna a questão da degradação das cidades tão preocupante quanto a destruição das florestas, poluição das águas, do ar e do solo. A aceleração do processo de urbanização – que se intensificou especialmente após a Segunda Grande Guerra – é um fenômeno que se verifica em todo o mundo, especialmente nas áreas mais industrializadas.

Nas cidades dos países ditos de primeiro mundo, atualmente, o equilíbrio socioambiental é buscado pela implementação de planos urbanísticos rígidos, que prevêm, inclusive, programas de conscientização ambiental, os quais redundam em um relativo controle do desenvolvimento das cidades.<sup>6</sup>

Benévolo (1997, p. 703) descrevendo a história contemporânea das cidades, destaca o perfil das cidades do grupo de países ditos subdesenvolvidos e em desenvolvimento, no qual o Brasil se inclui. Sabe-se que estas cidades também cresceram num ritmo muito acelerado nas últimas décadas, e nesses países, em sua maioria, também existem planos urbanísticos que disciplinam o desenvolvimento das cidades além de nelas também haver provisão de serviços públicos. Essas cidades, entretanto, vivem uma realidade paradoxal: ao lado da cidade legal, ordenada e salubre convivem os bolsões de miséria. Grande parte da população ocupa irregularmente áreas impróprias para uso residencial (não dispõem de título jurídico de propriedade ou posse), moram em construções humildes e, às vezes, improvisadas (em desrespeito às posturas municipais), e não são atendidas pelos serviços públicos e pelos equipamentos urbanos. A esses cidadãos são negados direitos básicos como o *direito à*

---

<sup>6</sup> Após décadas de degradação dos ecossistemas urbanos e de exploração inconseqüente dos recursos naturais, a tendência atual verificada na economia mundial é a dos grandes conglomerados econômico-industriais, cujas matrizes se situam geralmente em países ricos, transporem grande parte de suas unidades produtivas (especialmente as que mais poluem) para o território de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil, onde encontram incentivos fiscais, mão-de-obra abundante e barata, recursos naturais e matérias-primas, mercado consumidor com relativo poder aquisitivo e legislações ambientais frouxas ou de pouca implementação.

*moradia*. Esse é também o quadro da maior parte das cidades brasileiras, especialmente as grandes cidades e metrópoles.

## 2.2 O DESENVOLVIMENTO URBANO-INDUSTRIAL BRASILEIRO RECENTE

Influenciados pela doutrina do *desenvolvimentismo*, uma série de países latino-americanos, entre eles o Brasil, implementaram entre as décadas de sessenta e setenta do século passado, um conjunto de medidas econômicas, no sentido de transformarem suas economias, tornando-as menos dependentes do mercado e do capital externo. Essa tendência político-econômica ficou historicamente conhecida como *modelo de substituição de importações*. Organizações internacionais, entre elas a ONU, suas agências e mesmo o GATT (atual OMC), das quais o Brasil sempre fez parte, apoiavam o projeto de industrialização das cidades da América Latina. O objetivo maior era dotar o País de uma infra-estrutura urbana e de serviços e especialmente de um parque industrial com setores estratégicos, capaz de alavancar o desenvolvimento do restante da economia.

Esse ideal de “desenvolvimento a qualquer custo” contribuiu, de fato, para se chegar ao atual estágio de desenvolvimento econômico-industrial, mas trouxe consigo o crescimento desordenado de nossos centros urbanos e desestruturação socioeconômica nas áreas rurais, gerando degradação tanto no ambiente urbano quanto no campo.

No Brasil, o percentual da população que vive nas áreas urbanas atingiu 81,25% dos habitantes no ano 2000 (*Atlas do Censo Demográfico – IBGE, 29.12.2003*),<sup>7</sup> estando na Região Sudeste a maior parte dos municípios com maior predominância de população urbana. O século XX marca o período em que o País mais se urbanizou. A evolução do crescimento

---

<sup>7</sup> O IBGE considera, no cálculo da população urbana, todos os residentes nas sedes dos municípios e demais áreas definidas pelas respectivas legislações municipais.

da população urbana e do processo de urbanização<sup>8</sup> é bastante significativo. Chegamos ao ano 2000, como dito, com mais de 81,2% da população brasileira morando em áreas urbanas e 18,8% vivendo em áreas rurais, ao contrário do que se verificava na década de 1950, quando 63,8% viviam no campo e 36,2% nas cidades.

Fernandes (2002, p. 353) salienta que, originalmente, o processo de urbanização do Brasil visava a dar suporte à industrialização do País, mas se transformou em um processo intensivo e altamente irracional, na medida em que provocou a concentração massiva de populações<sup>9</sup> e atividades econômicas em poucas áreas do território nacional. Para o urbanista, *o modelo urbano-industrial já provocou mudanças socioespaciais drásticas no Brasil, bem como conseqüências ambientais muito graves, cujas implicações podem ser comparadas aos efeitos das grandes catástrofes naturais.*

O panorama das cidades brasileiras é caótico, especialmente dos grandes centros urbanos. Nossas cidades sofrem problemas de extrema gravidade e de difícil solução. Destaca-se o crescimento acelerado e desordenado, fruto dos fluxos migratórios inter-regionais e do êxodo rural; a rápida “urbanização” da população de procedência rural, sem preparo profissional adequado para ingresso no mercado urbano; a perda das raízes culturais e familiares, compondo volumosa porção de excluídos da economia de mercado, formadores dos bolsões de miséria característicos dos grandes centros; as grandes deficiências nos serviços públicos essenciais, destacando-se os setores de saúde pública, educação básica,

---

<sup>8</sup> *Urbanização* é o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Nesse caso, um país é dito urbanizado quando mais de 50% da população vive nas cidades. É uma tendência verificada em todo o mundo como conseqüência direta do avanço da industrialização, ocasionando concentração populacional, aumento da demanda de serviços públicos básicos, queda da qualidade de vida e degradação ambiental. Para fazer frente a essa situação de insustentabilidade, deve haver a intervenção do Poder Público, procurando transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a *urbanificação*, que é o processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a *reurbanização*, ou na criação de cidades planejadas como as novas cidades da Grã-Bretanha e Brasília (Ver SILVA, J. Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 2006, p. 27).

<sup>9</sup> Em 1950, o Brasil possuía 1.889 municípios e a população urbana somava 18.782.891 habitantes; 20 anos depois, os municípios já eram 3.952 e os habitantes das cidades eram 52.904.744 pessoas; no ano 2000, o número de municípios chegou a 5.507 e a população das cidades brasileiras atingiu a incrível marca de 137.755.550 habitantes. (Fonte: Censo Demográfico 2000/IBGE).

transporte coletivo, habitação popular; o agravamento progressivo da qualidade do meio urbano, entre tantas outras mazelas sociais.

A maciça concentração populacional, aliada à falta de infra-estrutura e a ineficiência dos serviços públicos, compromete a capacidade de suporte dos ecossistemas urbanos, redundando no agravamento das condições ambientais e materiais de sobrevivência.

### 2.3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A urbanização do chamado Novo Mundo data de mais de dois mil anos (considerando os núcleos político-econômicos das chamadas *altas culturas* - incas, astecas e maias), como salienta Carrión (1994, p. 1). Embora haja evidências de que as cidades existam há mais de cinco mil e quinhentos anos, o fenômeno urbano no mundo só se manifesta significativamente a partir da segunda metade do século XIX (DOURADO In FERNANDES & ALFONSIN, 2003, p. 471), com a intensificação do processo de industrialização.

No Brasil, o fenômeno se relaciona, inicialmente, com o processo de ocupação e povoamento da Colônia e os ciclos econômicos pelos quais o País passou (SILVA, 2006, p. 21). Verificou-se, inicialmente, a ocupação estratégica do litoral, com o fim de resguardar a posse do território, seguida pela exploração rudimentar do pau-brasil, que redundou na organização dos primeiros povoados e vilas, como salienta Silva (2006, p. 21). As incipientes cidades brasileiras, constituídas a partir do século XVI, iniciando por Salvador – capital da Colônia, e depois Rio de Janeiro, atendiam a necessidade da Coroa portuguesa de se estabelecer na terra para garantia de sua defesa além de gerar rendas pelos produtos primários extraídos e exportados.

A posterior implantação do sistema de capitânicas hereditárias dá-se, então, com esse sentido, ou seja, a ocupação do território e sua exploração econômica. Verificaram-se, assim, os ciclos de expansão econômica (a exemplo do pau-brasil) como a lavoura canavieira, a fase aurífera, a expansão pecuária e a monocultura do café no século XIX, quando a economia do Brasil mais favoreceu a ocupação do interior e o País experimentou o primeiro surto de industrialização e conseqüente aumento do índice de urbanização (FIORILLO, 2004, p. 12).

O processo brasileiro, então, não difere muito do verificado na maior parte da América Latina e começou a se intensificar especialmente no século XIX, quando da entrada de maciços investimentos estrangeiros, especialmente britânicos, na região, além de eventos importantes de ordem política e social ocorridos nesse período: a proclamação da independência em 1822, a abolição da escravatura em 1888 e a proclamação da República, fatores estes que, conjugados a outros, favoreceram ainda mais o processo de urbanização.

No século XX, como destaca Pinheiro (2005, p. 18), contribuiu para a urbanização brasileira a crise da economia cafeeira, ocasionada pela depressão econômica mundial iniciada em 1929, provocando imensas transformações socioeconômicas e espaciais no País, como o desemprego no campo e o êxodo de parte das populações campesinas para as cidades, no intuito de conseguirem emprego nas indústrias e no setor de serviços.

A exemplo do que ocorreu na América Latina, a urbanização do Brasil no século XX foi marcada inicialmente por um processo de *metropolização* e *periferização*, tendência característica do Pós-Guerra. Não custa lembrar que essas décadas foram marcadas pelo intervencionismo estatal, nos moldes keynesianos<sup>10</sup>, tendo como modelo de economia política

---

<sup>10</sup> James M. Keynes, economista, da Universidade de Cambridge, publicou a obra *Teoria geral do emprego, juro e moeda*, cuja abordagem supera pela primeira vez e de forma decisiva a interpretação da Política econômica liberalista ainda vigente no Pós-Guerra, baseada ainda nos pressupostos da Economia Clássica inglesa de Adam Smith e David Ricardo (século XVIII). Keynes apregoou um maior intervencionismo estatal na economia como forma de se superar os efeitos da crise econômica iniciada em 1929, com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, EUA, e que se seguiu no período Entre-Guerras (Ver BOBBIO, Norberto et al. *Op. cit.*, p. 971).

para a América Latina o chamado “modelo de substituição de importações” bem como a influência política do chamado Estado do Bem-Estar Social.<sup>11</sup>

Atualmente, observa-se o “inchaço” das cidades brasileiras, crescimento desordenado, alta densidade populacional, degradação ambiental, ausência ou ineficiência dos serviços e equipamentos urbanos. Isto se deve, em parte, ao êxodo rural, devido à estrutura da propriedade rural brasileira, tradicionalmente “concentracionista” e latifundiária, que impede o acesso do trabalhador rural à terra por ele cultivada, além da abertura de estradas e a expansão de uma economia agrícola comercial altamente mecanizada. Some-se, ainda, o fascínio e a sedução natural pela vida na cidade, que a mídia desperta no homem campestre, alardeando a imagem da cidade como um espaço aconchegante, acolhedor e cheio de oportunidades, em contraste com a vida simples e “desprovida” na área rural e interiorana (LIRA, 1997, p. 342).

A hodierna cidade brasileira, então, vive uma realidade paradoxal, dividida entre a cidade *real* (com toda sorte de deficiências) e a cidade *legal* (aquela preconizada no ordenamento jurídico – salubre, ordenada, socialmente justa), necessitando de uma ação mais eficaz tanto por parte dos governos quanto por parte da sociedade no que diz respeito à efetivação de um programa viável de desenvolvimento que atenda aos ditames legais e aspirações sociais relativos à sustentabilidade do meio urbano.

Em plenos auspícios do neoliberalismo, as cidades brasileiras têm hoje, ainda, de enfrentar problemas primários como os relativos ao tráfico de drogas, crime organizado e violência urbana, além dos problemas sócio-espaciais e a degradação ambiental de seus sítios, desafios que ainda se verificam em grande parte das cidades no mundo, especialmente nos

---

<sup>11</sup> Também chamado de Estado Assistencialista (*Welfare State*), pode ser definido, em primeira análise, como Estado que garante ‘tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, educação, assegurados a todos os cidadãos, não como caridade, mas como direito político,’ tendência que se iniciou na Grã-Bretanha, na década de 1940 e espalhou-se por outros países, adquirindo caracteres específicos em cada um. Esse modelo começou a dar sinais de esgotamento na década de 1970, voltando à cena a tendência do estado liberal (neoliberal) (Ver BOBBIO, Norberto et al. *Op. cit.*, p. 971).

continentes mais pobres como África, Ásia e América Latina. Além disso, há o desafio de se (re)organizar os movimentos sociais urbanos, combater a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial e a situação de “ingovernabilidade urbana” (SOUZA, 2000, p. 41).

Ademais, no mundo globalizado, a cidade, dado o crescimento e a complexidade que têm tomado suas relações produtivas, sociais, políticas e culturais, e o grau de importância que tem conquistado no cenário mundial, como núcleo do poder, Carrión (1994, p. 3) salienta que ela terá, então, uma nova função como ator internacional político e econômico, ao lado dos Estados e do mercado, assinalando uma sempre crescente interdependência entre o global e local. Em outras palavras, ocorreria a chamada *cosmopolitização*, quando haveria uma transformação na definição de cidade, deixando ela de ser um espaço enclausurado entre fronteiras, tornando-se um espaço articulado, interconectado numa rede, formando um sistema (CARRIÓN, 1994, p. 3). As cidades brasileiras, especialmente as metrópoles e grandes cidades, devem estar preparadas para assumir essa nova função neste terceiro milênio.

#### 2.4 BUSCANDO UM CONCEITO DE *SUSTENTABILIDADE*

O conjunto de problemas relativos à degradação crescente das bases biofísicas de sobrevivência da espécie humana e de todo ecossistema mundial tem mobilizado a opinião pública em escala planetária, como se tem visto nas inúmeras conferências no âmbito do sistema das Nações Unidas – ONU, governos e organismos internacionais que lidam com o tema, bem como a comunidade científica internacional.

A despeito da disseminação de uma suposta “consciência ecológica universal” e a proliferação de declarações diplomáticas e compromissos dos governos em adotar uma série

de medidas antidegradantes, a defesa do meio ambiente por meio de políticas oficiais pouco tem avançado, como salienta VIEIRA (In VIOLA, 1998, p. 45):

(...) a flagrante incapacidade da maior parte das nações e organismos internacionais de fazer frente à natureza global da questão [ambiental]. As últimas duas décadas atestam o agravamento do fosso em termos de renda e riqueza entre os dois hemisférios e a relutância efetiva na implementação das resoluções firmadas. Além disso, não se tem conseguido sustar a drenagem politicamente injusta dos fluxos de recursos escassos do Sul para o Norte, o que vem a reforçar os impasses. Passamos a dispor de um volume mais convincente de evidência empírica que tende a comprovar a magnitude das assim chamadas “mudanças ambientais globais” (*global environmental change*): efeito estufa, alterações da camada de ozônio e perda da bio e sociodiversidade.

Como se percebe, o pesquisador salienta a dificuldade de implementação das políticas ambientais, destacando a falta de recursos, dir-se-ia, especialmente nas nações ditas não-desenvolvidas e em desenvolvimento, por conta do modelo econômico mundial que subordina as economias periféricas beneficiando as do centro do sistema. De um lado, falta vontade e compromisso real dos governos dos países de primeiro mundo para com a questão ambiental; de outro lado, faltam recursos e meios para os países menos desenvolvidos, ainda que possa haver a conscientização quanto aos efeitos perniciosos das mudanças ambientais globais. Mas isso é somente uma parte da questão, que tem outros desdobramentos. As nações querem desenvolver-se ou continuar se desenvolvendo, mas nem sempre (ou quase sempre) não querem responder pelo ônus do crescimento socioeconômico, que inclui um passivo ambiental que, por vezes é escamoteado, se é que isso é possível, considerando as já referidas mudanças ambientais globais, só para citar alguns danos ambientais de maior repercussão.

O fato é que a preocupação, tanto por parte dos governos quanto por partes das sociedades hodiernas com respeito ao desenvolvimento socioeconômico conjugado com a devida preservação e conservação do meio ambiente, está mais evidente.

Em outras palavras, trata-se do *desenvolvimento sustentável*, ou seja, o *desenvolvimento que leve em conta a Natureza*, suas potencialidades, capacidades e limitações, nas palavras de

CAVALCANTI (2002, p. 21). Mais que qualquer outro princípio ou ideal, o desenvolvimento sustentável deve informar o modelo de desenvolvimento do país ou sociedade que pretendem fazer o uso racional dos recursos existentes de modo que seus benefícios alcancem também as gerações que virão.

Nesse sentido, evidencia-se a necessidade premente da formulação de *políticas públicas* ancoradas nesse princípio, já que o Estado é o ente legal e politicamente incumbido de conduzir o destino da sociedade para o progresso e o bem comum e de fazer valer a vontade popular. E tudo isto o ente estatal faz especialmente por meios das políticas públicas, instituídas e implementadas no sentido de atender às demandas sociais e de oferecer condições necessárias e suficientes para que os cidadãos possam exercer plenamente seus demais direitos.

Sobre esse conjunto de medidas oficiais para se ordenar o desenvolvimento rumo à sustentabilidade, o mesmo autor salienta que:

Não se trata de listar regras ou oferecer receitas para se atingir a sustentabilidade – até porque, no mundo complexo das sociedades humanas, cada situação, desde a de um grupo indígena vivendo remotamente na Amazônia, até o modelo de vida moderna dos Estados Unidos, tem seus desafios próprios, que é preciso compreender antes de se propor qualquer coisa.(CAVALCANTI, 2002, p.22).

De fato, não existe um “modelo” de desenvolvimento sustentável, padrão para todos quantos almejam o progresso material e espiritual da sociedade, considerando as peculiaridades das sociedades em geral, especialmente no que concerne ao arcabouço cultural de cada grupo.

Eis uma das grandes dificuldades para se estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável. Ou melhor, visto sob outro ângulo, aí está a grande vantagem do desenvolvimento sustentável, qual seja, a de que ele deve considerar as especificidades de cada sociedade, não olvidando de seus mais importantes aspectos como o seu padrão cultural,

seu sistema político, econômico e seu potencial relativo aos recursos naturais. A vantagem está em que cada grupo pode e deve estabelecer seu próprio modelo de sustentabilidade, o qual observe as principais diretrizes desse ideal de desenvolvimento e contemple as principais aspirações de sua gente quanto ao desenvolvimento material e espiritual. No decorrer deste trabalho trataremos mais sobre essa questão.

#### **2.4.1 O desafio da sustentabilidade urbana**

Hodiernamente, o ideal da *sustentabilidade* passou a informar praticamente todos os processos de desenvolvimento socioeconômico, como princípio de gestão racional dos recursos naturais disponíveis.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, da qual o Brasil é signatário, nos Princípios 2, 5, 13 e 14, faz alusão direta à questão da sustentabilidade e aos seus elementos integrantes, como a gestão e uso racional dos recursos naturais bem como sua conservação para o benefício das futuras gerações.<sup>12</sup> A preocupação com o meio ambiente urbano também já estava presente, como se vê nos Princípios 15 e 16.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Estocolmo, de 5 a 16 de julho de 1972.

“Princípio 2 – Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 5 – Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 13 – Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

Princípio 14 – O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possa haver entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.”

<sup>13</sup> Princípio 15 – Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Princípio 16 – Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de

A origem da expressão *desenvolvimento sustentável*, enquanto conceito, é decorrente da Conferência de Estocolmo, que oportunizou, logo depois, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e o surgimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983. Essa comissão, após sucessivas reuniões e discussões, elaborou o conhecido *Relatório Brundtland*,<sup>14</sup> em 1987, o qual, pela primeira vez, estabeleceu o conceito de *desenvolvimento sustentável*.

A Carta do Rio de Janeiro sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente faz referência direta ao ideal de desenvolvimento sustentável nos Princípios 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24 e 27,<sup>15</sup> com destaque para o reconhecimento do *direito ao desenvolvimento* no Princípio 3, bem como a adoção do *Princípio da Precaução* no Princípio 15, para a defesa do meio ambiente, a ser observado pelos Estados.

Nosso ordenamento jurídico adotou o desenvolvimento sustentável como princípio a ser observado no desenvolvimento socioeconômico. A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 225, preconiza que *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...) impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações*, de modo que o progresso material sem o devido e necessário resguardo do meio ambiente fere o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

---

população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

<sup>14</sup> Como sabido, esse relatório foi presidido pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Seguindo a tendência já verificada nos movimentos ambientalistas da época, criticava o modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, baseado na exploração intensa e incoseqüente dos recursos naturais, desestruturando diversos ecossistemas naturais.

<sup>15</sup> Conferência Geral da Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 13 e 14/6/1992.

“Princípio 1 – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda eqüitativamente às necessidades de desenvolvimento e de proteção à integridade do sistema ambiental das presentes e futuras gerações.

Princípio 15 – Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério da precaução, de acordo com suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza cientificamente absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar adoção de medidas eficazes, em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente.”

A sustentabilidade se orienta no sentido de se utilizar racionalmente o capital natural disponível, de modo a conservá-lo também para as futuras gerações, implicando postura de finitude e auto-restrição, antitética ao reclames consumistas do capitalismo hodierno.

O desafio da sustentabilidade urbana passa pela existência de instrumentos jurídicos ordenadores, mas neles não se esgota. A participação dos Poderes Públicos, o compromisso dos dirigentes políticos com a *res publica*, a ação das organizações não-governamentais e demais setores da sociedade organizada e as comunidades locais, todos, devem estar contemplados e envolvidos nas políticas sociais de melhoria da qualidade de vida na urbe e na restauração dos ecossistemas urbanos degradados. E isso diz respeito a uma série de questões em torno de determinantes socioeconômicos, políticos, culturais e biofísicos.

Nossas cidades necessitam ser socialmente mais justas. Esta justiça se traduz especialmente nas esferas econômica e ambiental. Alcançar tal propósito depende estreitamente de ações com vistas a um repensar e reconstruir um ambiente que leve em consideração as necessidades cotidianas dos cidadãos, mas que também não se esqueça de considerar o paradigma de felicidade sócio-culturalmente construído. Necessitamos de uma urgente política urbana nacional integradora, que vise a uma melhor distribuição econômica, aperfeiçoamento da justiça social e permanente compromisso com a salvaguarda da natureza e dos recursos naturais.

Desse modo, resta evidente a necessidade de iniciativas que tenham por fim a realização do direito a cidades sustentáveis, considerando que este direito tem um cunho profundamente social, na medida em que dele depende a realização de uma série de outros direitos sociais.

Para Jacobi (In CAVALCANTI, 2002, p. 386), a noção de sustentabilidade implica uma necessária inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e necessidade de desenvolvimento com respeito à *capacidade de suporte* do meio. Este último

conceito se reporta aos aspectos biofísicos, intrínsecos aos ecossistemas e que, portanto, condicionam a ação antrópica sobre o meio.

Ademais, deve-se também confrontar o ideal de sustentabilidade urbana com o *paradigma da sociedade de risco* (JACOBI In CAVALCANTI, 2002, p. 386), que implica a necessidade da multiplicação das práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação, à participação e à educação ambiental, redundando em transparência na gestão dos riscos socioambientais urbanos e mesmo condições para, ao menos, reduzir-se os riscos.

Como adverte Silva (2003, p. 136) há a necessidade de se democratizar os processos de escolhas prioritárias relativas às políticas de desenvolvimento urbano, no âmbito de cada sociedade, além da efetiva participação do setor privado, como parceiro da Administração, na tutela do meio ambiente construído e na recuperação dos ecossistemas urbanos degradados.

## 2.5 O DESENVOLVIMENTO URBANO E A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

A questão urbana no Brasil, dada sua importância, tem seu aspecto jurídico-ambiental consignado na atual Carta Magna. O tema do *direito a cidades sustentáveis* tem dispensado relativo interesse. É um direito garantido em nosso ordenamento jurídico, e cujo reconhecimento traz à tona a necessidade de uma postura mais pró-ativa dos administradores públicos na determinação de políticas que dirijam o desenvolvimento do meio ambiente urbano rumo à sustentabilidade, para que se obtenham as condições biofísicas e materiais mínimas necessárias à plena fruição dos direitos dos cidadãos.

Reconhecendo-se a cidade como importante aspecto do meio ambiente (SILVA, 2004, p. 18) e como espaço por excelência para a realização dos direitos (SANTOS, 1999, p. 129),

impõe-se a necessidade de se efetivar os preceitos constitucionais e legais relativos à política urbana, no intuito de se atingirem os resultados previstos na Lei Maior.

O *direito à cidade*,<sup>16</sup> segundo Saulo Júnior (2001, p. 23), está embasado em nosso ordenamento constitucional nos princípios da *cidadania* e da *dignidade da pessoa humana*, sendo, como já se frisou, um direito fundamental. Entende o autor que:

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 23).

O *direito a cidades sustentáveis*, por sua vez, também é um direito fundamental, informado pelos mesmos princípios citados e corolário do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, visto que a cidade (o urbano) é um dos aspectos do meio ambiente. A cidade, pela Constituição Federal de 1988, a exemplo da propriedade, também deve cumprir sua *função social*.

Reconhecidamente, os direitos fundamentais requerem prestações positivas estatais, ou seja, são direitos que somente se concretizam por meio de políticas públicas específicas, diferentemente dos direitos civis que, *a priori*, requerem do Estado certa inércia para que os cidadãos tenham a liberdade necessária para o exercício desses direitos.

A realização do direito a cidades sustentáveis é um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e no artigo 2.º, inciso I, da Lei n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade)<sup>17</sup>. Tanto a Constituição quanto o Estatuto expressam textualmente que o desenvolvimento urbano deve fazer realizar

<sup>16</sup> Direito consagrado pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, realizada em Istambul, em junho de 1996.

<sup>17</sup> Art. 2.º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

diretriz a ser observada na implementação da política urbana.

Como o próprio texto constitucional e legal prevêem, a cidade possui *funções sociais*. Poucos são os autores que discorrem sobre quais seriam essas funções. A cidade teria as funções de *habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular*, segundo o estabelecido na Carta de Atenas.<sup>18</sup>

Fiorillo (2005, p. 39-40) salienta que as cidades exercem funções fundamentais das mais diversas, sendo que, considerando a conjuntura atual e a realidade brasileira, três funções se destacariam, compatibilizadas com o princípio da *dignidade da pessoa humana*: a moradia, o trabalho e o consumo.

Além disto, considerando a tutela jurídica que nosso ordenamento dispensa ao meio ambiente e aos bens ambientais, dir-se-ia que a cidade, enquanto espaço que abriga grande parte da população humana, possui uma *função ambiental*.

Nesse sentido, e levando em conta o conteúdo do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988,<sup>19</sup> a cidade cumpre sua função ambiental quando garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disponibilizando a seus habitantes uma série de serviços urbanos e ambientais que redundem em defesa e proteção do meio ambiente e qualidade de vida (ROCHA, 1999, p. 37).

Tratando da política de desenvolvimento urbano sob o ideal de desenvolvimento sustentável, o Estatuto da Cidade remete a uma postura de equidade intergeracional, devendo-se garantir a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam – e

---

<sup>18</sup> Documento extraído do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Grécia, 1933.

<sup>19</sup> 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.

deverão habitar – as cidades brasileiras, em consonância com o *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* – art. 225, *caput*, CF/88.

### **3 – AS CIDADES E A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

A formação de grandes centros urbanos traz consigo problemas graves relacionados com a convivência social, decorrentes de ocupação desordenada de espaços habitáveis, da falta de planejamento das vias de circulação, de poluição ambiental, entre outros tantos. Para o equacionamento desses problemas e deficiências impôs-se a necessidade da edição de normas técnicas de planejamento e construção para melhoria das condições de vida dos munícipes (HARADA, 2005, p. 3).

Desse modo, em face das transformações socioeconômicas e espaciais por que passam as cidades de praticamente todo o mundo, restou notória a necessidade de se estabelecer padrões de ocupação e uso do solo urbano bem como estabelecer normas para reger as relações que se desenrolam no universo da urbe. Daí a necessidade do estabelecimento de um plano diretor para a adaptação da nova realidade das cidades.

Importante conhecer, em linhas gerais, a gênese das cidades e como a convivência dos povos, em diferentes épocas e lugares, com os problemas e desafios urbanos, levaram o homem a perceber que uso o do espaço urbano deveria ser feito de forma ordenada e observando-se suas limitações.

### 3.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CIDADES

A formação das cidades<sup>20</sup> não foi um fenômeno brusco, mas um processo histórico longo, caracterizado pela organização cultural, política e econômica (PINHEIRO, 2004, p. 16). No período Neolítico, observa-se a organização das primeiras aldeias, as quais possibilitaram o aumento da produção, gerando o excedente, além da especialização do trabalho, o surgimento da propriedade privada e de uma classe dirigente (SILVA, 2006, p. 20).

As cidades da Antiguidade se originaram entre 3.000 A. C. (SILVA, 2000, p. 19) e 3.500 A. C. (BENÉVOLO, 2001, p. 24). As provas arqueológicas dão conta de que a primeira cidade teria surgido na Mesopotâmia, atual Iraque, numa planície entre os rios Tigre e Eufrates, sendo que outras surgiram na mesma região e no Egito antigo, nos vales do rio Indo (Índia) e Hwango-Ho (China) (BENÉVOLO, 2001, p. 40).

Na Antiguidade Clássica tem-se como ícone do urbanismo a *polis* grega, tendo em Atenas o modelo maior desse tipo de organização urbana. Benévolo (2001, p. 76) salienta que as cidades gregas eram construídas em elevações, fortificadas com espessos e altos muros no entorno para defesa de sua população, sendo que o templo do deus protetor ficava na chamada cidade alta (*acrópole*), onde se situavam os “bairros” residenciais dos cidadãos mais influentes e os prédios públicos, e na cidade baixa (*astu*) se desenvolviam o comércio e as

---

<sup>20</sup> Sobre o conceito de cidade, cabe salientar as reflexões realizadas por Silva (Direito Urbanístico Brasileiro, 2006, p. 24-26), para quem três concepções podem ser destacadas relativas ao conceito de “cidade”: a) concepção demográfica; b) concepção econômica; c) concepção de subsistemas. Pela demografia, conceitua-se cidade pelo número de habitantes do núcleo urbano: 2.000, em alguns países; 5.000, em outros; 20.000 para a ONU – Organização das Nações Unidas ; 50.000, nos Estados Unidos da América. Pela concepção econômica, fala-se em cidade, apoiando-se na doutrina weberiana, como forma de assentamento de população especialmente apropriada para fomentar o comércio, o artesanato e o negócio, o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público. Pela terceira concepção, a cidade seria um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional. O autor salienta que destas concepções, a última é a mais útil para definir as cidades brasileiras, vez que, no Brasil, cidade é um conceito jurídico-político: “O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*” (p. 25-26).

relações servis, destacando-se também o abastecimento de água, onde também habitava a população menos abastada e as pessoas sem direitos. De um modo geral, a religião exercia papel fundamental na organização da cidade da Antiguidade, como observa Fustel de Coulanges na clássica obra *A cidade antiga*.

Na Antiguidade recente destaca-se a fundação de Roma, cidade ímpar, onde a idéia de ambiente urbano estava vinculada ao ambiente originário no qual nasce o poderio do Império. *Urbs, urbis*, em latim, significa mais que cidade, uma cidade específica: Roma, capital do Império, segundo Fiorillo (2005, p. 11). A singularidade da experiência urbana de Roma é destacada pelo mesmo autor:

Embora, conforme amplamente demonstrado pelos estudiosos, a origem das cidades, bem como seus elementos mais importantes, tenha sido obra dos sumérios e gregos, conseguiu o Império Romano impor uma única ordem: seu direito (também no que se refere à concepção das cidades) ocasionou reflexos por muitos anos (...) influenciando de forma considerável todos os sistemas romanistas de direito até os dias atuais. (...) Ovídio (*Fasti*, II, 683-684) soube exprimir de forma magnífica a concepção antes referida: 'Aos outros povos foi conferida uma parte especial da terra. Para os romanos o espaço da cidade coincide com o espaço do mundo' (2005, p. 11).

Na Alta Idade Média, segundo o mesmo autor, com a lenta queda do Império Romano, as antigas *civitas* romanas decresceram (muitas desapareceram por completo), passando a ocorrer uma ruralização da população antes urbana, desenvolvendo-se na Europa uma sociedade agrária rudimentar, que passa a ser a base de sua ulterior economia – civilização feudal, de modo que neste período a Europa é considerada antiurbana. Na Baixa Idade Média, a partir dos séculos XI e XII começa a ocorrer o renascimento das cidades e do comércio, destacando-se inicialmente a França como o lugar em que ocorre o maior movimento de urbanização. Esse movimento tem seu auge na Renascença e atinge praticamente toda a Europa Ocidental, e a atividade econômico-mercantil, cujos centros são as cidades, chega ao seu maior nível (FIORILLO, 2005, p. 18).

Desse modo, após o surgimento das primeiras cidades, como destaca Pinheiro (2004, p. 16), o processo de urbanização seguiu lentamente, passando por períodos mais intensos, como o do Império Romano – em virtude de um sistema administrativo centralizado; períodos de retração, como na Idade Média (em face da descentralização do poder e do fortalecimento dos senhores feudais) e períodos de novo impulso, a partir dos séculos XI e XII, com o renascimento do comércio e o intercâmbio cultural e intelectual entre o Ocidente e o Oriente (séculos XV e XVI).

### **3.1.1 A cidade industrial**

A partir do século XVIII, a revolução industrial passou a mudar o curso dos acontecimentos não só na Inglaterra como, mais tarde, no resto do mundo, engendrando profundas modificações no ambiente urbano. A Revolução Industrial (PINHEIRO, 2004, p. 18), que não foi somente industrial, mas acarretou mudanças na própria agricultura e pôs em marcha desenfreados progressos nos meios de comunicação e transportes, marcou profundamente o processo de urbanização por que passa a sociedade humana.

Segundo Benévolo (2001, p. 551), diversos foram os motivos que levaram a essas transformações: 1. o aumento da população devido à diminuição do índice de mortalidade; 2. o aumento dos bens e serviços produzidos pela agricultura, pela indústria e pelas atividades terciárias, por efeito do progresso tecnológico e do desenvolvimento econômico; 3. a redistribuição dos habitantes nos territórios, em consequência do aumento demográfico e das transformações da produção; 4. o desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, permitindo uma mobilidade incomparavelmente maior; 5. a rapidez e o caráter aberto das aludidas transformações, que se desenvolveram em poucos decênios, não levando a um

equilíbrio estável; e 6. a desvalorização das formas tradicionais de controle público sobre o espaço urbano e a necessidade de uma maior intervenção pública.

A cidade industrial, do século XX, traz no seu bojo uma série de problemas antes não verificados como o aumento da violência urbana, o congestionamento do tráfego, a ocupação desordenada, a insalubridade, a mendicância, novas formas de exploração, mazelas que ainda hoje, afetam a qualidade de vida nas cidades contemporâneas, como salienta Pinheiro:

O que marcou uma mudança radical no modo de vida dos habitantes da cidade foi a Revolução Industrial (...) Com a industrialização dos países, verificou-se uma revolução geral dos povos, na maneira de viver, de pensar, de se comunicar. As populações do campo tomaram o rumo das cidades em busca de novas condições de vida e à procura de instalações que os núcleos urbanos não podiam oferecer. A industrialização trouxe consigo o progresso tecnológico e o avanço das ciências, notadamente no que diz respeito à higiene, saúde e medicina, contribuindo para a elevação da taxa de natalidade e diminuição expressiva na taxa de mortalidade, que, na época, representava um freio ao crescimento populacional (2004, p. 17).

Essas transformações propiciaram o crescimento desordenado das cidades, oportunizando a especulação imobiliária e o aparecimento de uma nova faixa construída, a *periferia*,<sup>21</sup> que passa a “acolher” as populações marginalizadas, especialmente nos países ditos subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.<sup>22</sup> Esta faixa é constituída, basicamente, por *estabelecimentos irregulares* ou *marginais* (habitações precárias, insalubres, superpovoadas e indignas), que “convivem” ao lado dos estabelecimentos regulares (ambiental e legalmente corretos).

<sup>21</sup> Embora encontremos habitações irregulares mesmo em cidades consideradas de primeiro mundo, o fato é que nos países pobres esses estabelecimentos respondem por grande parte das habitações das cidades, comprometendo em muito a qualidade ambiental do meio urbano. Como destaca Fiorillo, citando Benévolo, cada nação chama de modo diferente os bairros irregulares: *ranchos* na Venezuela, *barriadas* no Peru, *favelas* no Brasil, *bidonvilles* nos países de língua francesa, *ishish* no Oriente Médio. Onde o clima permite, nem as casas nem os bairros são necessários: 600.000 pessoas dormem nas ruas de Calcutá. A maior “favela” da Ásia, Dharabi, tem 2 milhões de habitantes e fica em Mumbai, Índia. As casas são feitas de restos de madeira e lona e o chão é de terra (FIORILLO, 2005, p. 22).

<sup>22</sup> As dez mais populosas capitais brasileiras, todas com mais de um milhão de habitantes, são: na Região Sudeste: São Paulo (1), Rio de Janeiro (2) e Belo Horizonte (4); no Nordeste: Salvador (3), Fortaleza (5) e Recife (8); no Centro-Oeste: Brasília (6); no Norte: Manaus (9); e na Região Sul: Curitiba (7) e Porto Alegre (10). Fonte: Censo Demográfico de 2000/IBGE.

### 3.2 O CONCEITO DE URBANISMO E A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE

O termo *urbanismo*<sup>23</sup> aparece pela primeira vez na obra *A teoria geral da urbanização*, publicada pelo engenheiro catalão Idelfonso Cerda, 1867 (PINHEIRO, 2004, p. 23).

A preocupação com o urbanismo já era observada desde a Antiguidade, como salienta Silva (2006, p. 27). Na reconstrução de Roma, após o incêndio provocado pelo imperador Nero, previu-se a criação de ruas largas e a limitação da altura dos edifícios. Já na Europa renascentista, o urbanismo tinha uma preocupação muito mais estética, concentrando-se na arquitetura dos palácios, castelos e demais construções públicas.

Todavia, o urbanismo, segundo Pinheiro (2005, p. 23), cresceu e se consolidou cientificamente como resposta aos desafios lançados pela revolução industrial, a qual impulsionou um desenvolvimento anárquico das aglomerações citadinas e a degradação de sua qualidade de vida.

Para Botrel (In MUKAI, 2004, p. 13), inicialmente, a concepção de Urbanismo era de que seria a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população pudesse gozar de uma situação sã, cômoda e estimada; restringia-se, assim, o alcance do Urbanismo para o âmbito da cidade.

O Urbanismo seria, então, uma técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas pudessem abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente nas outras (PINTO, 2005, p. 45).

Entretanto, esse conceito inicial sofreu um processo de desenvolvimento, passando a abranger não só o espaço *citadino*, como também o *campo*, indo além dos aspectos físicos do território, incluindo as relações ocorridas em seus limites. Segundo Botrel (In MUKAI, 2004,

---

<sup>23</sup> O vocábulo é formado junção do radical latino *urbis* (cidade) e o sufixo nominal *ismo*, significando, em palavras simples, a ciência de ordenação das cidades.

p. 13), a moderna concepção de urbanismo, em seu extremo, foi descrita por Gastón Bardet (*Garden Cities of Tomorrow*, 1975), ao afirmar que presentemente, o urbanismo designa a organização do solo a todos os escalões, o estudo de todas as formas de localização humana na Terra. Partindo da organização de grupos densos, o conceito teve de estender-se a toda *economia natural*, com o único limite dos oceanos.<sup>24</sup> Pode-se, então, dizer que o Urbanismo se tornou um *Orbanismo*.<sup>25</sup>

Note-se que, hodiernamente, o urbanismo agrega à concepção de funcionalidade e racionalidade do uso e ocupação do espaço uma preocupação muito maior com os valores espirituais, visando muito mais ao homem no contexto urbano e a melhoria de suas condições de vida quanto ao trabalho, ao consumo e à circulação, tendo em vista o ideal de desenvolvimento sustentável do espaço urbano.

O interesse pelo estudo do urbanismo, como salienta Botrel, citando Spantigati (In MUKAI, 2004, p. 12-13), dá-se por várias razões. Primeiramente, há um motivo de ordem prática, por sua importância política: as discussões acerca dos problemas do uso do solo urbano e da organização das cidades deixam evidente a necessidade de uma sistemática melhor para a gestão das cidades e para a ordenação de seu crescimento. Há, também, um motivo de ordem privada, na medida em que todo cidadão tem um interesse em viver numa cidade com bons índices de organização e qualidade ambiental, no que diz respeito ao tráfego, às zonas verdes, a densidade das edificações, a tranqüilidade, ao patrimônio cultural e natural. Some-se a essas razões o interesse de natureza jurídico-científica, ou seja, a necessidade da elaboração de uma normativa sobre os problemas urbanos, os quais afetam a vida dos

---

<sup>24</sup> Para Pinheiro (*Op. cit.*, p. 25), com a evolução do conceito de urbanismo, este também abandonou seu sentido etimológico. Urbanismo, então, não significaria mais 'urbano' mas 'território', uma vez que há a ampliação do seu objeto começando pela cidade, atingindo o conjunto formado pela própria cidade e seus arredores, e, posteriormente, alcançando espaços mais amplos como as regiões, até confundir-se, e por que não, com o território do país inteiro.

<sup>25</sup> 'Orbanismo'- o termo seria um neologismo derivado de *orbe*, que significa corpo celeste (lua, sol, etc.), significando também a Terra ou o globo terrestre. O termo é utilizado para dar idéia da abrangência do urbanismo segundo a concepção de vanguarda.

citadinos e que, portanto, requerem uma intervenção estatal embasada numa disciplina jurídica – normas urbanísticas.

Há, ainda, um motivo de caráter científico-dogmático: ao se estudar a disciplina urbanística se desce até às raízes dos temas gerais mais atuais da dogmática jurídica, visto que o direito urbanístico é um dos ramos da ciência jurídica ainda em formação, ganhando corpo a cada dia. Isso graças ao desenvolvimento de princípios aplicáveis à propriedade, a exemplo da necessidade da mesma atender sua função social até chegar-se a uma função social da cidade.

A despeito de sua importância para a organização e gestão da cidade e para conservação e melhoria de condições ambientais, o urbanismo tem suas limitações e seus resultados têm ficado aquém da expectativa criada pelos urbanistas, especialmente por razões de mercado, como salienta Pinto:

A ambição de integrar todas as políticas públicas e dirigir o mercado imobiliário no sentido do bem comum não é apenas politicamente inviável, como tecnicamente irrealizável. Cada política setorial apresenta peculiaridades que o urbanista não conhece. O mercado atende a infinitas variações de preferência, custo e poder aquisitivo de consumidores e produtores, que nenhum cálculo intencional poderia coordenar. A despeito deste fato, o urbanismo constitui-se em uma técnica extremamente relevante, desde que limitada a objetivos mais modestos. É preciso ter presente algumas das principais limitações do urbanismo, uma vez que elas podem levar a conseqüências indesejáveis para a sociedade (2005, p. 74).

A economia é, portanto, um dos aspectos muito importantes a serem considerados na política urbana. Dentre as limitações citadas pelo mesmo autor (Pinto, 2005, p. 74-75), que interferem nos resultados do urbanismo, está o seu viés excessivamente regulamentador, que, p. ex., por vezes obstrui a capacidade do mercado imobiliário de propiciar o encontro entre oferta e demanda; além disso, há a incapacidade de prever como as pessoas realmente utilizarão os espaços urbanos, especialmente considerando o dinamismo da sociedade moderna, em que a tecnologia permite e, muitas, “força” a mudança do uso dos espaços previamente projetados.

Cabe, ainda, ressaltar, como observa Pinheiro (2004, p. 26), que o urbanismo não visa somente a disciplinar o desenvolvimento com vistas a transformar as localidades, mas possui também uma preocupação ambiental, na medida em que dirige o desenvolvimento urbano também para a conservação, preservação e manutenção das paisagens nos seus aspectos naturais, históricos e artísticos, no sentido da sustentabilidade urbana.

### 3.3 DIREITO URBANÍSTICO, ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO E SUSTENTABILIDADE

A percepção de que os problemas surgidos com o crescimento urbano não podem ser resolvidos com sua mera contenção, mas por intermédio do planejamento que proporcione a ocupação racional e sustentável do espaço urbano, evidenciou a necessidade de instrumentos jurídicos que servissem de suporte para a atividade urbanística.

De um modo geral, as conseqüências do processo de urbanização influenciaram enormemente as relações entre os cidadãos, a cidade e suas propriedades, daí também o interesse pelo estudo das questões urbanísticas em seus aspectos jurídicos.

Nesse contexto, o Direito Urbanístico é uma disciplina jurídica que a cada dia se desenvolve, justamente porque a cidade, objeto sobre o qual incide o urbanismo, exige permanentemente a sua participação, seja buscando compor litígios, seja oferecendo instrumentos necessários para que o Poder Público e o particular possam encontrar formas harmônicas de convivência de seus interesses (PINHEIRO, 2004, p. 11).

A despeito de que a preocupação com a organização e o feitio das cidades existe desde a Antiguidade e de que o Direito sempre tenha se ocupado de “questões urbanas”, Sundfeld (In DALLARI & FERRAZ, 2003, p. 46) ressalta que o direito urbanístico é mesmo um reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna

(concentração populacional, escassez de espaço, poluição e outros problemas ambientais, etc.) e das idéias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico).

No sentido de dar resposta aos problemas próprios do meio ambiente construído, o Estado desenvolve uma série de políticas públicas, que envolvem desde a previsão direta de bens coletivos, serviços públicos e infra-estrutura até a regulamentação minuciosa da construção civil e da utilização das edificações urbanas (PINTO, 2005, p. 44-5).

Segundo Mukai (2002, p. 18) o direito do urbanismo<sup>26</sup> é aquele que se constitui prevalentemente de normas de complementaridade, isto é, de normas jurídicas que propiciam a realização daquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais e, em número reduzido, por normas de paralelismo, que procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz (direito privado), posto que esse direito tem como sua característica básica a circunstância de se constituir de normas jurídicas destinadas a compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com respeito ao direito de propriedade.

O direito urbanístico é, então, o conjunto de regras por meio das quais a Administração, em nome da utilidade pública, e os titulares do direito de propriedade, em nome da defesa dos interesses privados, devem coordenar suas posições e respectivas ações com vistas à ordenação do espaço habitável.

Nesse sentido, apóia-se no direito urbanístico a necessidade de se ordenar internamente as cidades e a gestão de institutos criados com essa finalidade a fim de se implementar planos que contam com a participação popular. O modelo brasileiro é idealizado

---

<sup>26</sup> Discute-se se, de fato, o direito urbanístico já teria mesmo adquirido autonomia científica de modo a ser considerado ramo do Direito, não sendo, antes, uma espécie de apêndice do direito administrativo, visto que é deste ramo que o urbanístico empresta quase todos os seus conceitos e institutos, além de se socorrer no direito privado, ou mesmo ser apêndice do direito econômico. Se isso é verdade, não haveria um 'direito urbanístico' mas sim um 'direito do urbanismo', como se observa na França (Ver, por exemplo, JACQUOT, Henri; PRIET, François. *Droit de L'Urbanisme*. 3.ed. Paris: Précis Dalloz, 1998, p. 3 *Apud* PINHEIRO, R. *Op. cit.*, p. 23). José Afonso da Silva, na obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, 2006, p. 42-43, trava essa batalha teórica, reconhecendo certa razão aos que defendem não haver autonomia, mas rechaça contundentemente a tese de que ele seja uma mera extensão do direito administrativo ou do econômico, até porque este último também, segundo o autor, ainda não possui autonomia. Silva ressalta que o direito urbanístico vem amadurecendo e que o reconhecimento de sua autonomia científica não está longe. De lado esta discussão, e para fins deste trabalho, entenderemos o direito urbanístico como ciência jurídica autônoma.

no direito comparado e se apóia em estudos aprofundados de órgãos públicos (Ministério das Cidades) e instituições dedicadas a esse fim para que os municípios alcancem o ideal imaginado por grande parte dos munícipes e juristas. Não há como idealizar um padrão sem sacrifícios, assim como não se podem imaginar agredir, com esse propósito, o princípio da legalidade. Eis o motivo de se criarem meios legítimos para a implementação de um novo urbanismo, baseado em ideais de legalidade, justiça e planejamento adequado.

### 3.4 SISTEMAS DE DIREITO URBANÍSTICO E SUSTENTABILIDADE URBANA

O estudo das experiências e soluções vividas por outras sociedades é importante para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas nacionais. Assim, ressalvadas as especificidades, o estudo do direito comparado, especificamente do direito urbanístico, pode contribuir para o aperfeiçoamento de nossas leis e nossas políticas relativas ao desenvolvimento urbano.

Como destaca Rivero (1995, p. 34) as intervenções estatais, atualmente, em todos os países, estão sujeitas essencialmente a dados técnicos, ligados à civilização científica ou à vida industrial. A higiene, o urbanismo, os transportes, para citar alguns exemplos, constituem objeto de regimes administrativos cujo estudo comparado pode ser fecundo, porque a preponderância dos fatores técnicos nestes regimes, outorga-lhes respaldo, tornando possível, por exemplo, realizar grandes empréstimos de um país para outro, considerando que a falta de recursos é um dos motivos alegados pelos governos para a não realização de determinadas políticas públicas.

Todos os países desenvolvidos do mundo dispõem de uma legislação coerente de urbanismo, segundo assevera Pinto (2005, p. 84), para quem o grau de sistematização dessas leis também é tão grande que em alguns países, como França e Itália, adota-se a denominação

“Código de Urbanismo”. Esse ramo do direito se desenvolveu especialmente após a Segunda Grande Guerra quando, pressionados pela reconstrução das cidades destruídas, os principais países europeus<sup>27</sup> aprovaram leis detalhadas de planejamento urbano. No século XX, a adoção de códigos urbanísticos se generalizou pelo mundo<sup>28</sup> de modo que em todo o continente americano e nos demais continentes a maior parte dos países passou a dispor de leis gerais sobre urbanismo além de leis específicas sobre a matéria.

Pinto (2005, p. 83-115) aborda o tema dos sistemas de direito urbanístico, com base nos argumentos de estudos sobre a matéria e na própria experiência que obteve conhecendo *in loco* os sistemas. Para o autor os regimes jurídicos do urbanismo ocidental podem ser agrupados em três grandes grupos: o continental europeu, o norte-americano e o britânico.

### 3.4.1 Sistema continental europeu

A característica básica do sistema continental europeu é a estruturação de um sistema de planos urbanísticos, em que os planos de menor abrangência territorial são mais detalhados que os de maior abrangência, devendo respeitar as diretrizes por estes estabelecidas. Outra característica comum é que os governos locais não dispõem de autonomia com relação aos governos centrais e regionais. Como regra, os governos locais são caracterizados como

---

<sup>27-28</sup> Com base nos dados da ISOCARP [International Society of City and Regional Planners. *International Manual of Planning Practice* (2 v.). The Hague, Netherlands: Isocarp, 1992 e 1995], Victor de Carvalho Pinto (*Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: RT, 2005, p. 85-86) apresenta como principais legislações internacionais de direito urbanístico, que serviram de inspiração para outros países, as seguintes: Inglaterra: *Town and Country Planning Act*, de 1947, reformulada em 1953, 1968 e 1991; Espanha: *Ley de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1956, reformulada em 1975, 1992 e 1998; Itália: *Legge Urbanistica*, de 1942, reformulada em 1967 e 1977; França: *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation*, de 1954, reformulado em 1973; Alemanha: *Bundesbaugesetz* (Lei Federal de Ordenação Urbanística), de 1960. Nos Estados Unidos e Canadá os Estados e províncias também adotaram códigos urbanísticos. Na América Latina: Venezuela: *Ley Organica de Ordenación Urbanística*, de 1987; Chile: *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, de 1976; Colômbia: *Ley de Reforma Urbana*, de 1989; Argentina: *Ley sobre Ordenación Territorial y Uso del Suelo*, de 1977; México: *Ley General de Asentamientos Humanos*, de 1976; Brasil: *Lei sobre Parcelamento do Solo Urbano* – Lei n. 6.766, de 1979, alterada pela Lei n. 9.785, de 1999 e o *Estatuto da Cidade* – Lei n. 10.257, de 2001.

“autarquias territoriais”, com personalidade jurídica de direito público e com competência, mas sem autonomia política (até mesmo na Alemanha, que é uma federação).

As leis definem exaustivamente quais os planos que podem ser elaborados e fixam seu conteúdo, forma de apresentação e modo de elaboração, condições que devem ser rigorosamente observadas pelos governos locais. Os planos podem ser classificados em três categorias, conforme sua abrangência territorial:

- regional: com diretrizes gerais para os grandes equipamentos de infra-estrutura e da inserção da cidade na rede urbana do País. Não é de elaboração obrigatória mas, uma vez existente, vincula os demais planos;

- urbano: é o principal dos planos e abrange todo o território da cidade, estabelecendo os índices urbanísticos. De elaboração obrigatória;

- de bairro: detalha o plano urbano, apresentando o desenho urbano a ser seguido, com o traçado do sistema viário e a localização precisa dos equipamentos públicos e dos lotes. Sua elaboração é vinculada à existência do plano urbano.

Deve haver entre os planos de qualquer abrangência territorial uma compatibilidade recíproca. Os planos de abrangência menor estão subordinados aos de maior abrangência, pelo princípio da hierarquia. Entre os planos urbanos e os de bairro deve haver uma relação de conformidade. Já entre os planos regionais e os urbanos basta que haja uma relação de compatibilidade, ou seja, que não haja violação das diretrizes gerais.

A aprovação dos planos ocorre por etapas. Inicia com a elaboração de um anteprojeto, realizada por técnicos de diversos órgãos, tendo, após isso, a “aprovação inicial” do governo local. Pinto (2005, p. 90) destaca a intervenção popular na elaboração do projeto, o qual é submetido a período de consulta pública, podendo ser questionado por qualquer cidadão, devendo o governo decidir se promove ou não a alteração, encaminhando-o então a um nível superior de governo (central ou regional), que tem um prazo para apreciá-lo. Caso não o

aprove, deverá indicar os motivos e devolvê-lo ao governo que o remeteu, para que o projeto seja reformulado. O novo projeto deverá novamente sujeitar-se ao processo de aprovação inicial e provisória antes que volte ao governo regional. Caso não tenha objeções ao projeto, o governo regional promove sua “aprovação definitiva”, ato pelo qual o projeto entre em vigor.

Não havendo planos urbanísticos, a propriedade é regulada por normas subsidiárias de planejamento, que fixam índices urbanísticos gerais e abstratos para cada situação.

### 3.4.2 Sistema norte-americano

O urbanismo norte-americano, como descreve Pinto (2005, p. 92), é uma atividade desenvolvida pelos governos locais segundo legislação estadual, uma vez que os governos locais são criados pelos Estados e não pela Constituição Federal. Apesar disso, esses governos guardam certa homogeneidade entre si.

A atividade urbanística tem como área de atuação mais importante a *Municipality*, parte urbana das *Counties*, que correspondem às “microrregiões”, abrangendo tanto áreas urbanas quanto rurais.<sup>29</sup> O governo central não tem competência para legislar sobre direito urbanístico, mas atua mediante técnicas de indução, ou seja, sugerindo modelos de atuação para os governos locais.

Os principais instrumentos de planejamento são o zoneamento, o mapa oficial e o *master plan*. O zoneamento (*zoning ordinance*) é o principal instituto do direito urbanístico estadunidense, que consiste na divisão do território da cidade em zonas e na especificação

---

<sup>29</sup> Enquanto *Municipality* corresponde ao território exclusivamente urbano, as *Counties* são os chamados *distritos*, unidades administrativas do governo local na Inglaterra, País de Gales e Estados Unidos da América (Password: english dictionary for speakers of portuguese. Translated and edited by John Parker and Monica Stahel M. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 106).

detalhada das atividades e das características físicas das construções nelas permitidas.<sup>30</sup> O mapa oficial (*official map*), por sua vez, é adotado juntamente como zoneamento, estabelecendo a localização precisa das ruas e dos equipamentos públicos existentes e projetados. Eventuais alterações do sistema viário e das áreas livres implicam a prévia alteração do mapa oficial. Já o *master plan* (ou *comprehensive plan*) é o instrumento que orienta tanto o zoneamento quanto o mapa oficial, sendo, portanto, um planejamento mais geral. É um plano abrangente e de longo prazo, realizado com base em um diagnóstico prévio (estudos socioeconômicos) e em previsões para o crescimento da cidade, considerando a economia urbana, mercado de trabalho, demografia, uso do solo e transportes.

Em suma, como enfatiza Pinto, o planejamento tem grande importância no modelo estadunidense:

A maioria das cidades norte-americanas têm uma comissão de planejamento (*Planning Commission*), composta por representantes da sociedade civil, com competência para dar parecer sobre matéria urbanística. O zoneamento e o mapa oficial são aprovados pelo Legislativo local, após consulta pública e parecer da comissão de planejamento, sendo considerados documentos jurídicos oponíveis diretamente aos cidadãos. Já o *master plan* é aprovado apenas pela comissão de planejamento. (...) Uma vez aprovado o *master plan*, a Comissão de Planejamento passa a ter poderes para vetar a realização de obras públicas que possam contrariar o plano. As decisões da Comissão podem ser revogadas pelo Legislativo, mediante quorum qualificado de dois terços (2005, 92-95).

Cabe, ainda, salientar que na doutrina jurídica ianque não existe a figura da função social da propriedade. O direito de propriedade é tido como um direito fundamental, sujeito apenas a restrições fundadas no poder de polícia ou no domínio eminente (desapropriação). O autor frisa que grande parte dos estudos de direito urbanístico é dedicado à distinção entre ambas as situações, uma vez que só há indenização no segundo caso.<sup>31</sup> As restrições ao direito

---

<sup>30</sup> O autor destaca que o primeiro zoneamento integral de uma cidade foi o de Nova Iorque, em 1916, que serviu de modelo para as demais cidades norte-americanas, enquanto que a cidade de Houston se destaca por jamais haver constituído um zoneamento, havendo apenas o controle dos loteamentos (PINTO, 2005, *Op. cit.*, p. 93).

<sup>31</sup> WRIGHT, Robert. *Land use in a nutshell*. 3.ed. St. Paul: West, 1994, p. 141-171 *Apud* PINTO, *Op. cit.*, 95).

de propriedade não podem ser irrazoáveis, arbitrárias ou caprichosas ou suprimir seu uso econômico.

### 3.4.3 Sistema britânico

Como referido, a Grã-Bretanha foi o primeiro país a aprovar uma legislação abrangente sobre planejamento urbano, em 1909. Seu modelo atual foi criado em 1947 pelo *Town and Country Planning Act*, cuja alteração última é de 1991. O pioneirismo britânico influenciou, praticamente, todos os demais países no que pertine à matéria urbanística.

No sistema britânico, o governo central edita *planning policy guidance notes*, que definem a orientação a ser seguida pelos governos locais. Trata-se de documentos extensos e teóricos, de linguagem jurídica. A *guidance note* relativa aos aspectos mais gerais do urbanismo é a PPG 12. Há também *regional policy guidelines* para cada região do País e *national policy guidelines* para a Escócia.

O documento básico de ordenamento territorial do sistema britânico é o *development plan* (plano de desenvolvimento), composto por um *structure plan* (plano de estrutura) de base regional e por *local plans* (planos locais) de base urbana. Cada plano corresponde a um nível de governo. Os *structure plans* são elaborados pelos *Counties*, enquanto os *local plans* são elaborados pelos *Districts*. Há um regime específico para as metrópoles, como Londres e outras cinco cidades, que são governadas por um único nível de governo, os *Metropolitan Districts*. Cada um desses distritos aprova apenas um *unitary development plan*, que abrange os assuntos tratados pelos *structure plans* e pelos *local plans*. Todos os planos têm de ser aprovados pelo governo central, segundo o procedimento adotado na Europa Continental. Este sistema apresenta uma singularidade, consoante salienta Pinto (2005, p. 100):

O que singulariza o modelo britânico é o fato de não haver regras precisas sobre o que pode ou não ser feito em cada terreno. Mesmo os *local plans*, que são os planos mais detalhados, não chegam a estabelecer índices específicos. Eles projetam o uso futuro de cada parte do território, no sentido de seu adensamento ou da realização de obras públicas, mas não chegam a um detalhamento quantitativo aplicável a cada lote.

Os projetos de *development* são analisados pelos técnicos dos governos locais discricionariamente, devendo as decisões levar em consideração os planos existentes e as diretrizes do governo central. Entretanto, os planos podem ser contrariados em virtude de “considerações materiais” do caso concreto.

#### **3.4.4 Breve comparação entre os sistemas**

Pinto (2005, p. 103-105) estabelece uma comparação entre os três sistemas urbanísticos apresentados, ressaltando os principais aspectos positivos e negativos de cada um. Primeiramente, o sistema norte-americano apresenta-se como o mais fragmentado, considerando-se os instrumentos de ordenação territorial de que dispõe. As normas provêm de três documentos legais, cuja aprovação é feita em separado, sendo que o *master plan* não tem valor jurídico. No sistema continental, os planos tratam de todos os aspectos do ordenamento territorial. O que muda é a abrangência e o detalhismo de cada um. O sistema britânico também se estrutura em planos hierarquizados, mas estes planos são muito mais genéricos e programáticos que os continentais.

O sistema americano é mais politizado já que a *zoning ordinance* é aprovada e alterada livremente pelos políticos locais, sendo que o controle dos abusos é feito pelo Judiciário. Já os planos europeus são menos suscetíveis a influências políticas uma vez que seu processo de preparação e análise são detalhadamente regulamentados e controlados pelo governo central ou regional.

Além disso, a Administração Pública britânica e europeia continental são altamente profissionalizadas e burocratizadas (no sentido weberiano<sup>32</sup>), com uma influência muito grande dos funcionários de carreira, ao passo que nos Estados Unidos, o papel dos funcionários permanentes do Estado é menor e a liderança permanece nas mãos dos políticos eleitos e dos funcionários por eles livremente nomeados. O maior peso da política é contrabalançado pelo ativismo judicial.

Em tese, nenhum sistema admite a interferência do Judiciário no mérito das decisões administrativas ou legislativas. Contudo, na prática a jurisprudência europeia dá a essa não-interferência um sentido muito mais amplo.

O sistema britânico é, em princípio, o que mais fragiliza o direito de propriedade pois os planos não apresentam regras claras que possam orientar com segurança a aprovação dos projetos de construção, o que torna sua análise altamente discricionária, o que é compensado pelo fato de essa discricionariedade ser exercida com base nos princípios do urbanismo, que permite a formação de expectativas seguras sobre as operações urbanísticas que serão aprovadas.

Já os sistemas americano e continental oferecem regras claras aos proprietários, que se traduzem em índices urbanísticos definidos para cada terreno, mas, por serem detalhistas, exigem constante alteração. O britânico, ao contrário, por ser mais genérico, tem maior permanência.

No sistema norte-americano e continental, a edificação recebe um tratamento distinto do aplicado à urbanização. Em ambos os sistemas entende-se que há um direito de construir

---

<sup>32</sup> Max Weber, sociólogo alemão, que se ocupou do estudo da estrutura estatal, superando as concepções marxistas e positivistas sobre o tema. Para ele, o conceito de *burocracia* deve considerar dois elementos essenciais, a *legitimidade* e o *aparelho administrativo*: “todo poder procura suscitar e cultivar a fé na própria legitimidade” e “todo poder se manifesta como administração”. A burocracia, portanto, seria a estrutura administrativa, de que se serve o tipo mais puro de domínio legal. Para Weber, as características típicas do líder político são diametralmente opostas às do burocrata: este é responsável somente pela eficaz execução das ordens e deve subordinar suas opiniões políticas à sua consciência do dever de ofício. Já o líder político, é um homem de partido, que luta pelo poder, que deve mostrar capacidades criativas e assumir responsabilidades pessoais pelas próprias iniciativas políticas (Ver BOBBIO, Norberto *et al.* *Op. cit.*, p. 125-127).

sobre lotes previamente urbanizados. Já no sistema britânico, não há uma distinção jurídica entre urbanização e edificação, pois o conceito de *development* abrange ambas as situações, que são sempre tratadas em conjunto. O autor salienta um aspecto doutrinário importante entre os sistemas:

(...) O sistema americano é o mais liberal, admitindo como fundamentos apenas o poder de polícia e o domínio eminente, únicas restrições admitidas constitucionalmente ao direito de propriedade. Os sistemas europeus são mais intervencionistas, partindo da supremacia do interesse geral, na Grã-Bretanha, e da função social da propriedade no continente. Nos Estados Unidos, o zoneamento é visto como uma expressão do poder de polícia, que restringe uma faculdade supostamente ilimitada anteriormente existente no direito de propriedade. Na Europa Continental, admite-se a conformação do direito de propriedade pelos planos urbanísticos, que seria a técnica de operacionalização do princípio da função social da propriedade no direito urbanístico (PINTO, 2005, p. 104-105).

Além disso, no sistema continental a urbanização tende a ser substituída pela existência de figuras jurídicas de parcerias entre o Poder Público, os proprietários e a iniciativa privada, que se traduzem na constituição de associações de participação compulsória para os proprietários, dotadas de poderes para a elaboração de projetos e a realização de obras de urbanização ou reurbanização. Isto se dá, consoante explica o autor, pelo fato de que na Europa, a urbanização é “função pública” e não direito de propriedade, fazendo com que haja uma tendência a reduzir em muito a prática da figura tradicional do loteamento particular, na medida em que a necessidade de execução do plano urbanístico tem prioridade em relação ao direito de loteamentos das áreas (PINTO, 2005, p. 105).

Por fim, o autor ressalta que essa diferença de perspectiva também se relaciona a um aspecto cultural, ou seja, a concepção que se tem acerca do uso do território na Europa e nos Estados Unidos. Desse modo, enquanto nos Estados Unidos a urbanização é vista pela população como um direito do proprietário e a especulação recebida com naturalidade, na Europa a preocupação maior da população é com a conservação do patrimônio histórico e do meio ambiente, com ênfase na sustentabilidade das cidades. Na Grã-Bretanha, por exemplo, é

mais comum que pareceres técnicos favoráveis à urbanização sejam recusados pelos políticos locais do que o contrário (PINTO, 2005, p. 105).

O panorama descrito tem importância quando o confrontamos com o modelo brasileiro, ocasião em se verificam eventuais semelhanças e afastamentos e se questiona o que pode e deve ser modificado visando ao aperfeiçoamento do sistema. No geral, nosso sistema se aproxima mais do modelo continental, um pouco menos em termos pragmáticos, especialmente quanto à hierarquia, e mais em termos principiológicos, na medida em que o desenvolvimento urbano deve fazer realizar as funções sociais da cidade, incluindo aí também o sentido de conservação do patrimônio histórico e melhoria da qualidade ambiental, como se verá no capítulo seguinte.

### 3.5 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO

Como frisado no segundo capítulo, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico passou a ocupar posição de destaque, dada a importância reconhecida à Política Urbana, como elemento essencial da Ordem Econômica e Financeira – artigos 182 e seguintes.

Essa política visa a realizar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*, sendo o Plano Diretor, consoante o § 1.º do art. 182 da Constituição, o instrumento básico dessa Política. Considerando a cidade como importante aspecto do meio ambiente, é dizer-se que a Política Urbana objetiva a qualidade do meio ambiente urbano, conforme Silva:

(...) A Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a *qualidade do meio ambiente urbano* constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural)... (2004, p. 219)

Desse modo, os planos urbanísticos atuais e toda intervenção estatal e iniciativa privada com fins urbanísticos não devem se ater apenas às questões básicas relativas ao controle do uso do solo, arruamento, equipamentos públicos, etc., mas sobretudo enfatizar a defesa dos recursos naturais urbanos, como água, ar solo e áreas verdes, visando ao resguardo da qualidade do meio ambiente urbano. O papel do Estado é fundamental nessa atividade, como ente que edita normas, concebe-as em formas de programas, coordena e executa as políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano.

### **3.5.1 Evolução da legislação urbanística no Brasil**

No Brasil colonial, inicialmente, vigoraram as Ordenações do Reino, as quais já previam regras gerais e simples de direito urbanístico, consoante Silva (2006, p. 52). Essas ordenações fixavam princípios básicos e genéricos sobre povoados e vilas. A partir de 1580, com a União das Coroas Ibéricas (Portugal e Espanha), que durou até 1640, em todas as colônias passaram a ser observadas as Ordenações Filipinas, nas quais também nitidamente estava presente a idéia de que as imposições urbanísticas eram de competência das autoridades locais. Essas normas traziam, ainda, a preocupação com a estética do ambiente urbano (formosura da vila, alinhamento, largura das ruas e reserva de área para expansão) e outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir.

Mesmo após a Restauração do Reino Português (1640), as Ordenações continuaram a ser observadas em grande parte até o período imperial (1822-1889), sendo que nesse período

novas regras de direito urbanístico foram constituídas, na mesma senda de que a ordenação do espaço urbanístico era atribuição local, como destaca o mesmo autor:

A Constituição do Império nada dispôs sobre o assunto [urbanismo], mas declarou que existiriam Câmaras em cada cidade e vila, a que competiria o governo econômico e municipal delas (art. 167), cujas atribuições seriam decretadas por uma lei regulamentar, que veio a ser a Lei de 1.10.1828, que atribuiu aos vereadores competência para ‘tratar dos bens e obras do Município e do governo econômico e policial da terra, e do que neste ramo for a prol dos seus habitantes’ (...) Enfim, as Câmaras deliberavam em geral sobre os meios de promover e manter a tranqüilidade, segurança, saúde e comodidade dos seus habitantes; o asseio, a segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações; e sobre estes objetos formavam suas posturas, que eram publicadas por editais (art. 71) (SILVA, 2006, p. 54-55).

Contudo, ainda na fase imperial e depois na republicana,<sup>33</sup> uma série de leis e decretos relativos à desapropriação foram editados, os quais delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como a Lei de 12.7.1845, sobre desapropriações por utilidade pública geral ou do Município da Corte, a qual possibilitou a fundação de povoações, abertura, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas, praças e canais; a construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais e qualquer estabelecimento destinado à comodidade ou servidão pública, além de construção ou obras destinadas a decoração ou salubridade pública, consoante Silva (2006, p. 56).

A primeira Constituição da República (1891), nada trazia de interesse para o direito urbanístico, exceto a possibilidade de desapropriação por utilidade pública (art. 172, § 17). As demais Constituições seguiram a mesma tradição até a de 1967, mas incluíram na competência da União a faculdade de estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de

---

<sup>33</sup> Como destaca Pinto (*Op.cit.*, p. 106), na falta de uma legislação específica, recorria-se à legislação de direito privado para dirimir muitas das questões de direito urbanístico, de modo que o Código Civil de 1916 foi tradicionalmente utilizado como norma básica a partir da qual se concebia o direito de propriedade e consagrava, como regra, a liberdade de utilização e edificação, admitindo, como exceção, as limitações administrativas a esse regime. Silva (*Op. cit.*, p. 56) também salienta que a consolidação das leis sobre desapropriação, feita pelo Decreto 4.956, de 9.9.1903, foi importante medida para o direito urbanístico, facilitando, inclusive, à época, as obras de renovação urbana do Rio de Janeiro, então capital federal. Essa consolidação de leis foi autorizada pela Lei 816/1855, que regulava a desapropriação para construção de estradas de ferro e que, portanto, teve grande importância e aplicação nas últimas décadas do Império e primeiras da República.

estrada de rodagem e asseguraram a competência do Município em tudo que respeitasse a seu peculiar interesse, aí compreendida a função urbanística local.

Desse modo, conforme Pinto (2005, p. 106), o direito urbanístico brasileiro sempre foi considerado uma competência essencialmente local, com base no conceito de “peculiar interesse”. O grande marco é mesmo a Constituição Federal de 1988,<sup>34</sup> já que antes a matéria, tradicionalmente, sempre foi realizada pelos Municípios, independentemente de balizamento federal ou estadual. O autor acrescenta que:

Embora a União não dispusesse de competência legislativa sobre urbanismo antes de 1988, foram editadas leis com impacto sobre o urbanismo, fundamentadas em outras competências, como as relativas ao direito civil, à proteção da saúde, ao trânsito, à proteção ao patrimônio histórico ou às regiões metropolitanas. Destacaram-se nesse sentido os Decretos-leis 58/1937 e 271/1967 e a Lei 6.766/1979, que dispuseram sobre parcelamento do solo, e a Lei 6.803/1980, sobre zoneamento industrial. (...) A Lei 6.766/ 1979 tem sido a principal legislação federal relativa ao desenvolvimento urbano no País. A rigor, ela nada mais faz do que incorporar os dispositivos já constantes das leis municipais sobre loteamentos mais avançadas, tornando-os obrigatórios para o conjunto dos Municípios. (PINTO, 2005, p. 106).

Ao definir, então, a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I c/c o § 1º.), deixando aos Estados a competência suplementar (art. 24, § 2º.), bem como competência suplementar em favor dos Municípios (art. 30, II),<sup>35</sup> a Constituição Federal deixa evidenciada a necessidade de uma articulação de competências com vistas a um planejamento urbano coordenado, de modo que os entes locais e regionais devem desenvolver políticas urbanísticas que dêem respostas às suas necessidades específicas sem olvidar das diretrizes ditadas pelo governo central. A Política Urbana será abordada mais adiante.

---

<sup>34</sup> CF/88, Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;  
(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Original sem grifo)

<sup>35</sup> CF/88, Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

### 3.6 FUNÇÕES DA CIDADE E SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Um sistema jurídico, como sabemos, é composto por normas. Estas, por sua vez, se subdividem em princípios e regras.<sup>36</sup> Sobre o estudo acerca da natureza ontológica do princípio enquanto norma jurídica, Harada (2004, p. 13) chama a atenção para o fato de que parte da doutrina confunde *princípio* com *norma geral*, talvez motivada pelo fato de que alguns dos princípios são traduzidos por meio de preceitos constitucionais ou legais (princípio da legalidade, da isonomia etc.).

Os princípios têm força vinculante (imperatividade), vez que eles representam *o marco inicial na escala de concreção do direito. Situam-se entre os valores e as normas, Por isso, são munidos do mais alto grau de abstração, a exemplo das normas gerais, que representam o segundo estágio da concreção de valores jurídicos* (HARADA, 2004, p. 13).

Bandeira de Mello apresenta conceito clássico acerca da função e importância do *princípio* no sistema jurídico:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. Violar um princípio é mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos (1996, p. 545-546).

Os princípios têm tríplice função, consoante Pinheiro (2004, p. 33). Primeiro, têm função informadora, servem de fundamento para o ordenamento jurídico, inspirando o legislador. Têm função integradora, atuam como fonte supletiva no caso de ausência de lei.

---

<sup>36</sup> Para Alexy, as *normas* jurídicas se subdividem em *princípios* e *regras*. O princípio, embora muitas vezes não esteja expresso no ordenamento, (quase sempre vem implícito), é norma, faz parte do sistema, informando-o e sendo obrigatória, portanto, a sua observância e obediência, a exemplo das regras (Ver ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. 1999, p.57-59).

Têm, ainda, função interpretadora, servem de critério orientador para o operador do Direito. Os princípios apresentam grande importância como elementos do sistema jurídico. Esta importância se dá

(...) porque sistema hoje não é mais entendido apenas como conjunto de normas, mas sim como conjunto qualificado pelo inter-relacionamento e ordenação. E são exatamente os princípios que 'costuram' umas regras a outras, contribuindo para a formação de um sistema (PINHEIRO, 2004, p. 34).

No presente estudo, os princípios servem de âncora às normas e institutos criados em prol da sustentabilidade da cidade e da distribuição justa de infra-estrutura necessária à funcionalidade. Não devem tais princípios afastar-se dos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, além dos reputados ao direito urbanístico.

Dentre os diversos princípios jurídicos aplicáveis às políticas públicas relativas à sustentabilidade urbana, e que têm assento no ordenamento pátrio destacamos os princípios *da Função Social da Propriedade, da Função Social da Cidade e da Função Ambiental da Cidade*.

### **3.6.1 A Função Social da Propriedade**

Pinheiro salienta que, de todos os princípios do direito urbanístico, o princípio nuclear é mesmo o da *função social da propriedade*, repetido por diversas vezes no texto constitucional (arts. 5º., XXIII; 170, III; 182, 2º. e 186) e objeto central do Estatuto da Cidade (2004, p. 41).

A função social da propriedade não está restrita ao bem imóvel, mas a todo e qualquer bem ou patrimônio que possui o particular ou o ente público. A preocupação em oferecer um instrumental jurídico-político necessário à efetivação dos interesses coletivos fez com que o constituinte de 1988, por diversas vezes, expressasse no texto constitucional esse princípio.

A doutrina da função social da propriedade, como empregada no direito,<sup>37</sup> encontra sua origem na filosofia política positivista.<sup>38</sup> Como destaca Pinto (2005, p. 165), esta filosofia desenvolveu-se na França durante a Revolução Industrial do século XIX e teve como principais formuladores Saint-Simon e Comte. Sua proposta de reforma das instituições políticas pode ser resumida na idéia de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista.

A alusão à função social da propriedade já se via na Constituição Federal de 1934. E também, como afirma Beznos (In DALLARI; FERRAZ, 2003, p. 120), a Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda 1/1969, arrolava no título referente à Ordem Econômica e Social, em seu artigo 160, III, entre os princípios basilares da realização do desenvolvimento nacional e da justiça social, a *função social da propriedade*.

Seu conteúdo não é meramente programático mas, pelo contrário, deve ter eficácia plena, como destaca Grau (1993, p 70-71). Como princípio constitucional, é diretamente aplicável, vinculando os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e toda a atividade

---

<sup>37</sup> A expressão *função social da propriedade* também foi empregada pela Doutrina Social da Igreja, com significado completamente distinto. Essa doutrina associou a função social à idéia de caridade, ou seja, distribuição voluntária da riqueza dos ricos para os pobres. Tal noção exerceu grande influência na política e no direito, mas não teve impacto no direito urbanístico (PINTO, *Op. cit.*, p. 160).

<sup>38</sup> O *positivismo* designa a doutrina filosófica consagrada por Augusto Comte e seus seguidores (também chamado de *cientificismo* ou *tecnocratismo*). Não se trata, portanto, do positivismo elaborado por Hans Kelsen, nem de qualquer outra forma de positivismo jurídico. Saint-Simon, reconhecendo o caráter anárquico do mercado de então, propôs como alternativa a subordinação dos empresários à direção do Estado, permitindo-lhes conservar a propriedade, mas transformando-os em verdadeiros funcionários públicos. A regulamentação da atividade produtiva seria completa, não restando aos proprietários qualquer liberdade de iniciativa. Esta seria a concepção a que foi dada a denominação de “função social da propriedade”. A formulação inicial da doutrina deveu-se a Saint-Simon, mas foram seus seguidores, entre eles Comte, que a sistematizaram. Comte não estava preocupado com a distribuição da riqueza, mas sim com seu uso produtivo. (*Idem*, p. 160-161).

humana em sociedade, a qual deve compartilhar toda a energia positiva em prol do desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Embora ainda hoje se observe, no atual ordenamento jurídico brasileiro, um ranço da concepção novecentista da propriedade como direito absoluto, pleno, pelo qual o proprietário teria as faculdades de usar, gozar e dispor da propriedade – a chamada *propriedade-direito* –, tem-se visto prevalecer o entendimento de que o reconhecimento da função social transformou a noção de propriedade, declarando-a *propriedade-função*, cujo uso e tutela jurídica se vinculam ao atendimento dos benefícios que sua utilização social e ambientalmente adequada podem oportunizar à sociedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê a necessidade do cumprimento da função social nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, III, 182 e 184.<sup>39</sup>

A propriedade deve ser cumpridora da função social, não se configurando, esta, como um limite, pois a função social não compõe obrigação imposta ao proprietário, vez que limites e obrigação são elementos externos a qualquer instituto do direito. A função social é elemento conformador da propriedade, que aparece como uma de suas muitas facetas. Trata-se de direito intrínseco à propriedade. O conceito de propriedade encerra em si a função social e o direito de propriedade será, por conseqüência, legítimo na medida em que a função social

---

<sup>39</sup> Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua *função social*;

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - *função social* da propriedade;

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.

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

Art. 184 - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua *função social*, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (g. n.)

estiver sendo cumprida. A função social também não se confunde com os limites impostos à propriedade por força do poder de polícia do Estado ou das disposições civis do direito de vizinhança – esses são elementos externos à propriedade (REIS & LISO, 1998, p. 124-125).

Na verdade, a função social da propriedade faz parte da essência do direito de propriedade, do seu conteúdo. A sua inserção no rol das garantias constitucionais cria a convicção de que o direito de propriedade possui, além dos poderes que lhe são inerentes, deveres comuns aos direitos patrimoniais, em proveito da sociedade. A propriedade contém poderes e deveres. O direito individual sobre as coisas impõe obrigações. O uso da propriedade há de contribuir para o bem da coletividade. Com efeito, os direitos só se justificam pela missão social que também devem ter e para a qual terão de necessariamente contribuir (AGUIAR, 1996, p. 8).

Assim, nota-se que o atendimento da função social da propriedade, seja privada ou de domínio público, trata-se, pois, de direito subjetivo público e eventuais violações devem ser, mediante leis, repelidas como, por exemplo, o disposto no § 4.º do art. 182 da CF/88, já regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que prevê ao imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

O Código Civil de 2002, em que pese não modificar substancialmente o antigo dispositivo, acrescentou, pertinentemente, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com sua função econômica, social, paisagística e ambiental.<sup>40</sup>

### **3.6.2 A Função Social da Cidade**

---

<sup>40</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Pode-se afirmar, atualmente, que o grande desafio para minimizar os problemas urbano-ambientais existentes situa-se na inclusão social daquelas pessoas que permanecem marginalizadas, que residem na chamada cidade informal, ou seja, na periferia, em vilas, cortiços ou favelas, sem condições mínimas de habitação.

A função social da cidade, constitucionalmente prevista no artigo 182, cinge-se, pois, em buscar a equidade urbana, o acesso de toda a população às condições básicas de moradia digna. O bem comum, generalizado e não direcionado, deve ser objetivo de toda a gestão municipal urbana.

Consoante a Constituição Federal de 1988, a política urbana visa a realizar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Sendo a cidade importante aspecto do meio ambiente, é dizer-se que o atendimento dessas funções objetiva a qualidade do meio ambiente urbano, com vistas à sua sustentabilidade.

A cidade, materialmente entendida, é composta por propriedades e, diante disto, conclui-se que somente alcançará sua função social quando tais propriedades atenderem, isoladamente, a sua função, formando, pois, um conjunto harmônico e sustentável. Assim, não há falar em cidade sustentável ou cumpridora de sua função social quando não possui meios legais para exigir de cada propriedade individual o cumprimento de sua função social.

Entende Saule Júnior que as funções sociais da cidade, na verdade, são interesses difusos, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades na medida em que os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. A relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem de vida coletivo. Ela deve, portanto, atender os interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida, portanto, não há como dividir suas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, sendo o seu objeto indivisível (1998, p. 50-51).

Outra característica, que identifica como interesses difusos as funções sociais da cidade, é a intensa litigiosidade, a presença de complexos conflitos urbanos, como o caso de preservação de bacias e mananciais, utilização de áreas públicas e verdes para fins de moradia, destinação de áreas para implantação de usinas e incineradores de lixo em bairros residenciais, entre outros exemplos. A função social da cidade estará sendo cumprida de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade ambiental da vida urbana.

Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Isto pelo fato de que as funções sociais da cidade, como interesses difusos, devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade.

Com o advento da Lei n. 10.257/01, o Estatuto da Cidade, que regulamentou as disposições previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o *plano diretor* tornou-se o instrumento político-jurídico mais eficaz para que, de fato, a função social da cidade seja plenamente alcançada, fixando sua obrigatoriedade nos casos de: cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4.º do art. 182 da Constituição Federal;<sup>41</sup> integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de

---

<sup>41</sup> Art. 182, § 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.

influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, consoante prevê o artigo 41 desta importante lei.<sup>42</sup>

Entretanto, a despeito da obrigatoriedade para as situações elencadas no aludido dispositivo legal, não há vedação alguma aos outros municípios para instituição do plano diretor, sendo, antes, recomendável a sua elaboração especialmente para os municípios que objetivam uma política séria e planejada de desenvolvimento urbano sustentável.

### 3.6.3 A Função Ambiental da Cidade

Como visto, a Constituição Federal de 1988 dispôs em seu art. 225, *caput*, que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, sendo dever do Poder Público e da coletividade preservá-lo e defendê-lo. Essa regra, genericamente, à evidência, contempla o princípio da função ambiental da propriedade (MUKAI, 2004, p. 21). E, considerando que o urbano é um importantíssimo aspecto do meio ambiente, reconhece-se que a cidade também possui uma função ambiental.

No artigo 182 da Constituição Federal, *caput*, *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*, sendo o Plano Diretor o principal instrumento da política urbana. Essas diretrizes gerais estão fixadas no Estatuto da Cidade, as quais devem ser observadas

---

<sup>42</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

pelo plano diretor, para garantia do bem-estar dos habitantes e para atendimento das funções da cidade.

O fato é que muitas dessas diretrizes ultrapassam um sentido meramente ordenador do território urbano, encerrando, enfim, um conteúdo de inegável tutela da sustentabilidade do meio ambiente urbano, como se observa nos incisos IV, VI, alíneas “f” e “g”, VIII e XII, todos do artigo 2.º,<sup>43</sup> (ver também o artigo 39), bem como no artigo 4.º,<sup>44</sup> onde está previsto o planejamento municipal (inciso III), com os instrumentos legais: “a) – plano diretor; c) – zoneamento ambiental”; institutos políticos e jurídicos: “e) – instituições de unidades de conservação”; e, como elemento prévio a certos licenciamentos ambientais e urbanísticos, o “Estudo Prévio de impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança”, entre outros dispositivos.

Com o reconhecimento constitucional do plano diretor como principal instrumento da política urbana, fica evidenciada a competência exclusiva do Município em exercer suas atividades de licenciamento e sancionatória em relação ao meio ambiente, pois competir-lhe-

---

<sup>43</sup> Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

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;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

<sup>44</sup> Art. 4.º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

c) zoneamento ambiental;

V – institutos jurídicos e políticos:

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

q) regularização fundiária;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

á, mais do que aos outros entes federados, dar cumprimento à função ambiental da cidade e da propriedade<sup>45</sup> (MUKAI, 2004, p. 21).

A função ambiental também está contemplada no novo Código Civil (Lei nº. 10.406, de 2002) no que pertine à propriedade, conforme o artigo 1.228, parágrafo único, que dispõe:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais e de modo a serem preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A Lei n.º 6.938/81 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3.º., também contempla a função ambiental quando reza:

Art. 3.º - Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

O meio ambiente tem a função de abrigar e reger a vida em todas as suas formas. A cidade, enquanto aspecto do meio ambiente, também possui essa função ambiental, já que é, por excelência, o local de habitação, vivência e desenvolvimento de grande parte da atividade humana sobre a face da Terra.

A função ambiental deverá ser atendida pela implementação do plano diretor, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, para dar resposta ao chamado fenômeno da explosão demográfica urbana, que ainda não estagnou, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como frisado antes.

---

<sup>45</sup> Verifica-se, assim, que o Estatuto da Cidade, considerando a competência privativa do Município, para legislar e atuar em matéria ambiental no meio urbano (MUKAI, 2004, p. 21), veio, finalmente, tornar obrigatório o plano diretor, para que os municípios atuem de fato e de direito sobre o assunto, competência que lhes havia sido negado, antes e depois da Constituição de 1988, pela Lei n. 6.938, de 1981, que, no seu artigo 10, deu competência exclusiva para os Estados-membros licenciarem todas as atividades potencialmente poluidoras, ainda que puramente locais, numa inconstitucionalidade gritante que alguns, de má-fé, procuram ainda defender, segundo alega Mukai.

Desse modo, urge a conscientização de todos os entes sociais acerca da função ambiental da cidade. O direito ambiental e urbanístico tem compromisso direto com a questão, pois objetivam, também, a gestão ambiental sustentável da cidade. Inquestionável que o Estatuto da Cidade muito colabora para retomar a qualidade de vida urbana, mas é necessário, de fato, pô-lo em prática nos municípios, com planos diretores e leis locais que objetivem a sustentabilidade, reduzindo, por exemplo, a poluição hídrica, sonora, visual e atmosférica, bem como gerenciando os resíduos e aumentando os espaços ambientalmente saudáveis.

## **4 – SUSTENTABILIDADE URBANA: REQUISITO PARA O ATENDIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**

### **4.1 SUSTENTABILIDADE**

O conceito tradicional de sustentabilidade tem sua origem nas Ciências Biológicas e aplica-se aos recursos renováveis, principalmente os que podem se exaurir pela exploração descontrolada, como é o caso das espécies de peixes e das espécies vegetais das florestas naturais. Para os recursos não-renováveis, como os combustíveis de origem fóssil, por exemplo, a sustentabilidade será sempre uma questão de tempo, pois os limites físicos das suas fontes serão alcançados em algum momento, devendo-se, portanto, otimizar o uso e evitar todo tipo de desperdício.

A sustentabilidade, como já visto, sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades. A qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação no sentido *ad aeterno* dos recursos naturais. E isso exige, dentre outras coisas, a aplicação dos avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles, considerando a capacidade dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações.

O consumo excessivo e irracional seria então, segundo Barbieri,<sup>46</sup> um dos grandes desafios a serem vencidos quando se trata de sustentabilidade. Por outro lado, é importante considerar que a pobreza, o subconsumo forçado, é algo intolerável que deve ser eliminado como uma das tarefas mais urgentes da Humanidade. A pobreza, a exclusão social e o desemprego devem ser tratados como problemas planetários, tanto quanto a chuva ácida, o efeito estufa, a degradação da camada de ozônio e o entulho espacial que se acumula ano a ano (2003, p. 38).

Questões como essas estão no cerne das novas concepções de sustentabilidade, a qual envolve relações de interdependência entre economia e desenvolvimento e utilizam os seguintes conceitos: (1) *desenvolvimento sustentável* para indicar a melhoria da qualidade de vida respeitando os limites da capacidade dos ecossistemas; (2) *economia sustentável*, para indicar a economia que resulta de um desenvolvimento sustentável e que, portanto, conserva a sua base de recursos naturais; e (3) *uso sustentável* para indicar a utilização de recursos

---

<sup>46</sup> O excesso de consumo realizado pelos afortunados é um problema ambiental de gravidade sem paralelos, ou talvez somente comparável ao crescimento populacional desenfreado e desordenado dos centros urbanos. O autor cita interessante exemplo dado pelo pesquisador Alan Durning (*Quanto é o bastante?* São Paulo: Revista da Politécnica, n.º 208, jan/abr, 1993, p. 73): “Muitos se perguntam o que aconteceria com os recursos naturais se todos os países em desenvolvimento viessem a ter o mesmo padrão de consumo dos desenvolvidos. Um habitante típico da quarta parte industrializada do mundo usa quinze vezes mais papel, dez vezes mais aço e doze vezes mais combustível que um habitante do Terceiro Mundo. Um relatório produzido pela ONU no Dia do Meio Ambiente de 1993 estima que, se todos os habitantes da Terra queimassem combustíveis fósseis na mesma taxa dos norte-americanos, além de provocar a nossa própria asfixia, esses recursos se esgotariam da noite para o dia.”

renováveis de acordo com a sua capacidade de reprodução.<sup>47</sup> Esse desenvolvimento deve apoiar-se nas pessoas e suas comunidades e na conservação da biodiversidade e dos processos naturais que sustentam a vida na Terra, tais como os que reciclam a água, purificam o ar e regeneram o solo.

#### 4.2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO

Conceitualmente, o desenvolvimento sustentável<sup>48</sup> é aquele que visa à utilização adequada dos recursos naturais, de forma a atender as presentes e futuras necessidades. Consagrado mundialmente em 1992, na Conferência da Terra, ou, para nós a RIO-92, o desenvolvimento sustentável enquanto princípio integrou a Declaração do Rio de Janeiro como meta a ser buscada pelos países.

Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, conhecida como Comissão Brundtland,<sup>49</sup> *desenvolvimento sustentável* é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras (BARBIERI, 2003, p. 23), o que se aplica especialmente ao desenvolvimento urbano.

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa, na visão de Milaré, considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Isto implica dizer que a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (2001, p. 42).

---

<sup>47</sup> UNION for CONSERVATION of NATURE (UICN); UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (PNUMA); WORLD WILD FUND (WWF) Cuidando do Planeta Terra (Caring for the Earth): Uma estratégia para o futuro da vida. 1991, p. 9.

<sup>48</sup> Segundo Sachs (Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente. 1995, p. 2), a expressão *ecodesenvolvimento* aos poucos foi sendo substituída por *desenvolvimento sustentável*, embora ainda seja bastante utilizada em diversos países europeus, asiáticos e latino-americanos. No Brasil, a nomenclatura largamente adotada é mesmo desenvolvimento sustentável.

<sup>49</sup> Ver subtópico 2.1.4, p. 31.

Deve, então, o desenvolvimento sustentável urbano proporcionar o progresso urbano em consonância com a preservação e conservação ambiental, considerando que as pessoas humanas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o princípio 1 da Declaração do Rio, como já citado no capítulo segundo.

Esse componente, como requisito obrigatório, significa a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no *caput* do artigo 182, com o direito ao meio ambiente estabelecido no artigo 225 da Constituição. O desenvolvimento urbano, como política pública, deve ter como condicionante o direito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, como garantia das presentes e futuras gerações.

A política de desenvolvimento urbano deve, sob pena de conflito com os mais importantes princípios e valores que norteiam nosso sistema jurídico vigente, atender as necessidades essenciais da população carente, respeitar e fazer valer os direitos humanos e objetivar o desenvolvimento sustentável. Isto porque o desenvolvimento urbano apresenta como elemento condicionante a pessoa, por ser o sujeito central do desenvolvimento, de modo a romper com a concepção que entende as pessoas como meros fatores de produção.

De modo que a implementação do direito ao desenvolvimento sustentável significa implantar o direito à cidadania mediante a participação pública no sistema econômico social, possibilitar o acesso às informações sobre as atividades que afetem o meio ambiente das cidades (produção e atividades perigosas – materiais radioativos, energia nuclear, biogenética, por, exemplo), ter o direito de participar dos processos de tomada de decisões entre outras iniciativas semelhantes.

Saule Júnior corrobora esse entendimento afirmando que a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada a promover o desenvolvimento sustentável, de modo a atender as necessidades essenciais das gerações presentes e futuras. O atendimento dessas necessidades

significa compreender o desenvolvimento urbano como uma política pública que torne efetivo os direitos humanos, de modo a garantir à pessoa uma qualidade de vida digna. Para promover esse desenvolvimento são necessárias medidas políticas formuladas e implementadas com a participação popular, voltadas para a proteção do meio ambiente sadio, da eliminação da pobreza, da redução das desigualdades sociais, da adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis (1997, p. 69).

O planejamento urbano, com a promulgação do Estatuto da Cidade, ganhou novas características, evidenciando a preocupação com o meio ambiente em relação ao desenvolvimento sustentável do município, consoante se percebe pelas diretrizes da política urbana, previstas no artigo 2.º, incisos I, IV, VI (alíneas “a”, “c”, “f” e “g”), IX e XII, como vimos acima. Ele é de fundamental importância para se alcançar um meio ambiente urbano sadio e equilibrado, no qual a busca pela qualidade de vida não esbarre no desenvolvimento insustentável das cidades.

É esse desenvolvimento que deve fazer realizar as *funções sociais da cidade* como efetivação do *direito a cidades sustentáveis*, consoante prescrito no artigo 182 da Constituição Federal, e no artigo 2.º, inciso I, do Estatuto da Cidade, salientando-se que essas funções, compatibilizadas com o princípio da *dignidade da pessoa humana*, no dia-a-dia da vida em sociedade dizem respeito especialmente à moradia, ao trabalho e ao consumo.

Essas funções, como já frisado, constituem interesses difusos, pois não há como individualizar os sujeitos afetados pelas atividades urbanas e pelas relações estabelecidas no âmbito da cidade, na medida em que todos os seus habitantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, de modo que todos são afetados por tudo que ali se realiza, gerando, muitas vezes, litigiosidade. Sendo assim, o atendimento dessas funções no sentido da sustentabilidade urbana significa atender os interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida para todos indistintamente, visto que não há como dividir

essas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, na medida em que seu objeto – a cidade – é indivisível. A função social da cidade estará sendo cumprida de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade ambiental da vida urbana.

#### 4.3 AGENDA 21

O Brasil é um dos países signatários de vários tratados e convenções sobre assentamentos humano e meio ambiente, notadamente a Agenda 21 e a Agenda Habitat.<sup>50</sup> Os tratados internacionais também integram o nosso ordenamento por força do que dispõe o § 2.º do artigo 5.º da Constituição Federal.<sup>51</sup> A Constituição, portanto, prevê a incorporação de novos direitos que não estão previstos expressamente em seu texto, mas que estejam em instrumentos jurídicos internacionais ratificados por nosso governo.

Desse modo, é-nos possível, com base na agenda 21 e Agenda Habitat, afirmar que os princípios do desenvolvimento sustentável, da participação popular e do direito à moradia<sup>52</sup> integram o nosso ordenamento jurídico, no que pertine à questão da sustentabilidade urbana.

A Agenda 21, transformada em Programa 21 pela Organização das Nações Unidas – ONU, é um plano de ação para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. Ela é uma espécie de consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos elaborados durante décadas na esfera da ONU (Assembléia Geral, FAO, PNUMA, UNESCO etc.). Princípios, conceitos e recomendações expressos no relatório da Comissão Brundtland, nas estratégias de conservação mundial da UICN, WWF e PNUMA de 1980, nas estratégias do *Caring for the Earth* (Cuidando do Planeta Terra), nos documentos do Painel

---

<sup>50</sup> Agendas 21 – documentos firmados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992); Agenda *Habitat* – produto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, em junho de 1996.

<sup>51</sup> Art. 5.º, § 2.º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte.

<sup>52</sup> O *direito à moradia* foi incorporado ao rol de direitos sociais fundamentais, previstos no art. 6.º da Constituição Federal, por meio da emenda constitucional n.º 26.

Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, por exemplo, podem ser reconhecidos no texto da Agenda. Ela inclui os temas tratados na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, nas convenções sobre Biodiversidade e sobre Mudança do Clima, bem como na Declaração de Princípios sobre Florestas, conforme mencionado acima. Ela incorporou também diversas questões tratadas na fase preparatória da CNUMAD e durante a sua realização no Rio de Janeiro (BARBIERI, 2003, p. 61).

A Agenda 21<sup>53</sup> é um documento longo, mais de 800 folhas, dividido em 4 seções, com 40 capítulos, com a seguinte organização: Preâmbulo; Seção 1 com 7 capítulos que tratam das dimensões sociais do desenvolvimento sustentável (cooperação internacional, padrão de consumo, população, saúde etc.); Seção II, sem título, com 14 capítulos que abordam as dimensões ambientais (atmosfera, oceanos, ecossistemas frágeis, biodiversidade etc.); a Seção III dedica 9 capítulos aos principais grupos sociais, mulheres, jovens, populações indígenas, trabalhadores, empresários, ONGs, autoridades locais e outros cuja atenção e participação efetiva são consideradas decisivas para alcançar este novo tipo de desenvolvimento; a Seção IV refere-se aos meios para implantar os programas e as atividades recomendadas nas seções anteriores (recursos financeiros, transferência de tecnologia, educação etc.). Cada capítulo apresenta, via de regra, uma introdução ao problema e às áreas de programas de ação com objetivos, atividades e meios de implementação, incluindo estimativas quanto aos recursos financeiros necessários. O Anexo 1 apresenta um resumo comentado da Agenda 21, destacando de cada capítulo as questões centrais do problema tratado.

---

<sup>53</sup> Como produto de um consenso entre países muito desiguais, a Agenda 21 acabou adotando muitas vezes uma postura dúbia, cautelosa ou até mesmo salomônica em relação aos temas polêmicos como, por exemplo, a questão da dívida externa dos países em desenvolvimento e a proteção intelectual nas áreas da moderna biotecnologia. Em relação à dívida, a Agenda, de um lado, recomenda condições mais generosas para os países mais endividados e, de outro, louva os países pobres que estão honrando seus compromissos apesar de todas as dificuldades e dos altos encargos da dívida. Não há nenhuma condenação aos pesados encargos que essa dívida provoca nos países menos desenvolvidos, fato este que, além de gerar graves problemas internos nesses países, reduz a sua capacidade de obter novos recursos de fontes internacionais.

### 4.3.1 Agenda 21 nacional

Contemplando um conjunto enorme de contribuições as mais variadas e procurando ordená-las de acordo com as grandes questões sobre desenvolvimento e meio ambiente, a Agenda 21 é uma espécie de manual para orientar as nações e as suas comunidades nos seus processos de transição para uma nova concepção de sociedade. Ela não é um tratado ou convenção capaz de impor vínculos obrigatórios aos estados signatários, na realidade é um plano de intenções cuja implementação depende da vontade política dos governantes e da mobilização da sociedade.

Daí porque ela precisa ser divulgada de modo generalizado para ampliar o debate popular em torno da construção desse novo tipo de desenvolvimento. Para implementar os seus programas e as suas recomendações é necessário desdobrar a Agenda 21 em agendas regionais, nacionais e locais.<sup>54</sup>

Durante a realização da Rio-92 foi elaborada uma Declaração Conjunta das Cidades e Autoridades Locais por diversas ONGs, tais como a União Internacional de Autoridades Locais e a Associação Mundial das Grandes Metrôpoles. Nessa Declaração, que é um dos 36 documentos aprovados durante esse evento, os signatários firmaram um compromisso explícito para promover o desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente através das cidades e das comunidades. Essa Declaração recomenda que os governos nacionais reconheçam formalmente a autonomia das cidades, das comunidades e das áreas metropolitanas, para que elas possam adquirir e gerir os recursos necessários à implementação de suas estratégias de desenvolvimento sobre seus respectivos territórios (VIEIRA In: VIOLA, 1998, p. 37).

---

<sup>54</sup> Barbieri cita o Plano Verde Canadense como um exemplo uma espécie de agenda 21 no plano nacional, pois contempla praticamente todos os aspectos da Agenda 21 que fazem sentido para o Canadá, incluindo os referentes aos grupos de parceiros principais, tais como as mulheres, a juventude, os grupos nativos, as autoridades provinciais e territoriais e as ONGs ambientalistas (2003, p. 65).

No Brasil foi criada em 1994, no âmbito do Executivo Federal, a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), com o objetivo de assessorar o Presidente da República na tomada de decisão sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a Agenda 21. Competia à CIDES propor: as estratégias e políticas para a implementação das atividades programadas na Agenda 21; os instrumentos legais necessários ao cumprimento das obrigações advindas de acordos e convenções internacionais; e os critérios e prioridades nacionais para a obtenção de recursos financeiros e tecnológicos internacionais.

Em 1997, a CIDES foi substituída pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 – CPDS, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21 brasileira.

Essa nova Comissão selecionou seis áreas temáticas, cada qual atribuída a um consórcio selecionado através de concorrência pública, para desenvolvê-la a partir de discussões com segmentos da sociedade brasileira. As áreas selecionadas foram: cidades sustentáveis, agricultura sustentável, infra-estrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, redução das desigualdades sociais, e ciência, tecnologia e desenvolvimento sustentável.

A CPDS, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, coordenou a elaboração da Agenda 21 Brasileira, a qual foi lançada oficialmente em 16 de julho de 2002. A sua elaboração inaugurou uma fase importante no conjunto das políticas brasileiras voltadas ao desenvolvimento sustentável. Segundo o sítio do Ministério do Meio Ambiente<sup>55</sup> o processo de sua feitura é exemplo relevante de prática de construção coletiva de um novo

---

<sup>55</sup> Conferir em < <http://www.mma.gov.br/>>. Para se ter uma idéia melhor, na elaboração da Agenda 21 Brasileira todos os segmentos interessados foram mobilizados em debates públicos em 26 Estados - o texto *Agenda 21 Brasileira: bases para discussão* recebeu aproximadamente 6 mil sugestões, sendo que seu conteúdo foi alvo de leitura e reflexão por pelo menos 40 mil pessoas, segundo a CPDS.

projeto político, social, econômico e ambiental: a sustentabilidade do desenvolvimento humano no País.

Segundo o espírito do documento, o desafio de implementação de um novo paradigma de desenvolvimento para o país só pode ser alcançado em etapas. A primeira, encerrada em junho de 2002, trata do processo de elaboração da Agenda 21, adotando uma metodologia participativa, onde a parceria entre governo, setor produtivo e sociedade civil é a palavra-chave. Mais do que um documento, a Agenda 21 brasileira é um processo de planejamento estratégico participativo. A metodologia de elaboração da Agenda privilegia uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando focalizar a interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Além disso, determina que o processo de elaboração e implementação deve estabelecer parcerias, entendendo que a Agenda 21 não é um documento de governo, mas um produto de consenso entre os diversos setores da sociedade brasileira.

Atualmente, algumas dezenas entre os mais de cinco mil municípios brasileiros desenvolveram ou estão iniciando processos de Agenda 21 local, por vezes sequer identificada como tal, mas denominada de processo DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Na esfera estadual, ainda poucos resultados foram efetivados naqueles que deram início à construção de Agendas 21 específicas, mesmo que inspiradas na Agenda 21 global. O Estado do Amazonas, p, exemplo, ainda não possui uma Agenda 21 própria, a despeito das iniciativas tanto do Poder Público quanto dos setores sociais organizados, no sentido de implementar programas de cunho ambiental e sustentável, que tenham como diretrizes as metas das Agendas global e nacional. O mesmo se pode dizer da cidade de Manaus.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> A despeito disto, o Município possui uma considerável legislação ordenadora do uso do solo urbano e protetora dos elementos urbano-ambientais, como a Lei n. 671/2002, que instituiu o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus; além do Código Ambiental do Município de Manaus. Mas a cidade tem

Nesse cenário, as organizações da sociedade civil são cada vez mais reconhecidas como vitais para a elaboração, execução e obtenção de resultados de experiências no País que têm por base os princípios e diretrizes da Agenda 21 brasileira.

A Agenda destaca que do diálogo surgido após a Rio-92 entre a *Agenda para o desenvolvimento sustentável* e as Agendas *social* (de combate à exclusão e à pobreza) e de *direitos humanos*, resultou que, aos poucos, foram se firmando duas noções-chave tanto para a *Agenda 21* como para o tema das *Cidades Sustentáveis* de que tratamos: a noção da *sustentabilidade ampliada* e a de que *a sustentabilidade não é um estado, mas um processo*. Ambas as noções permitem combinar as duas características programáticas fortes da *Agenda 21* – o pragmatismo e a utopia.

O conceito de *sustentabilidade ampliada*, em outras palavras, realiza o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar 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. Sob esse ponto de vista, o marco teórico da *sustentabilidade ampliada* foi fundamental para construir o pacto global em torno da *Agenda 21* e superar a dicotomia ou o conflito de interesses entre o Norte, rico e desenvolvido, e o Sul, pobre e pouco desenvolvido.

#### **4.3.2 Agenda 21 local e sustentabilidade**

Uma comunidade sustentável é aquela onde a qualidade de vida da população é priorizada em relação ao crescimento econômico ou o consumo imediato. Assim, essa comunidade garante a disponibilidade dos recursos naturais, já que vive em harmonia com seu

---

sofrido as mazelas comuns das grandes cidades brasileiras, especialmente a ocupação desordenada e irregular, que ocorre principalmente em áreas de preservação permanente, como mananciais.

meio ambiente. Naturalmente, entretanto, as comunidades, via de regra, não são sustentáveis. Mas existem caminhos que os municípios devem seguir para alcançarem a sustentabilidade.

Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 são relacionados com as atividades locais de cada município, a participação dos governos locais é muito importante. Então, criou-se Agenda 21 local, para resolver os problemas locais. Pequenas ações realizadas localmente, quando somadas, têm impactos globais em larga escala. Estes planos de ação são mais concretos que os realizados globalmente pelas nações. São planos que visam a melhora das condições de vida das pessoas por meio da melhora das condições de transporte, por exemplo, ou então da implantação de programas de reciclagem de lixo.

Os pontos a serem reestruturados através da agenda 21 municipal dependem das necessidades e problemas de cada município, os quais poderão adaptar sua metodologia de modo a desenvolver seu próprio sistema de trabalho. Cada município, em conjunto com o poder público, deve identificar suas dificuldades, estabelecer prioridades, e usar seus recursos disponíveis para solucioná-los, aproximando-se de uma comunidade sustentável.

Para que a agenda 21 local seja bem sucedida, esta deverá mobilizar apoio público e vontade política para realização dos programas de gerenciamento que levem o futuro em consideração.

A solução de problemas locais propostos pela agenda 21 torna a qualidade de vida em cada município melhor, além de contribuir para a implementação do desenvolvimento sustentável em âmbito global. Como os problemas ambientais são muito específicos para cada região, é impossível que estes sejam resolvidos por caminhos genéricos. Cada município deve criar seu próprio caminho segundo suas necessidades para a busca do desenvolvimento sustentável.

Agenda 21 Local é um processo de desenvolvimento de políticas para o desenvolvimento sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais e outros

setores para implementá-las, sendo parte crucial do movimento em direção à sustentabilidade. Assim, pode ajudar governos locais e comunidades a desenvolverem meios apropriados para se encaminharem para o futuro desejado. Isto inclui a reconciliação entre as pressões aparentemente conflitantes do desenvolvimento econômico, proteção ambiental e justiça social.

É um processo contínuo e não um único acontecimento, documento ou atividade. Não existe uma "lista" de coisas a serem feitas, mas uma metodologia que envolve uma série de atividades, ferramentas e abordagens que podem ser escolhidas pelas autoridades locais e seus parceiros de acordo com as circunstâncias e prioridades locais. No processo de desenvolvimento de uma Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre suas deficiências e identifica inovações, forças e recursos próprios ao fazer as escolhas que a levarão a se tornar uma comunidade sustentável. Uma Agenda 21 Local bem sucedida mobilizará consciências, apoio público e vontade política para fazer estas escolhas.

Para a implementação da agenda 21 local, é imperativo uma parceria entre as autoridades locais, empresas privadas, organizações sociais e população. É importante, então o apoio de vários segmentos sociais para sua concretização, a qual pressupõe o uso sustentável dos recursos, promoção do desenvolvimento econômico sustentável, melhoria das condições de saúde da comunidade, melhoria da qualidade de vida, melhorar o acesso a serviços adequados, sustento e lazer, provisão de emprego; garantia da segurança pública, desenvolvimento dos serviços comunitários, preservação da herança cultural, manutenção e reconstrução do ecossistema entre outras medidas.

O uso sustentável dos recursos, manutenção e reconstrução de ecossistemas são necessários para garantir a disponibilidades destes para as futuras gerações. Os outros critérios contribuem para a melhora da qualidade de vida da população. A autoridade local pode melhorar seus próprios efeitos diretos sobre o meio ambiente através da adoção de medidas

relativamente simples e eficazes, como, por exemplo economia de energia em seus prédios, restrição ao uso de carros, incentivo ao uso de transportes coletivos e bicicletas, redução, reutilização e reciclagem do lixo, optar por produtos menos poluentes e mais duráveis, entre outras medidas.

Essas são medidas simples adotados pelas autoridades locais que ajudam a conscientizar a população sobre a importância de uma consciência ambiental, além de elas próprias já estarem contribuindo para a melhora das condições de vida da população e para a preservação ambiental.

Como a agenda 21 local deve ter o apoio de todos os segmentos sociais, estes deverão participar de sua realização, através da montagem de grupos com representantes de cada segmento. Isto contribui para que todos os problemas da comunidade sejam levantados e assim possam ser solucionados e também para que toda a população envolva-se com a implantação do projeto (CAMPOS FILHO, 2003, p. 43).

## **5 - PLANEJAMENTO URBANO E QUALIDADE AMBIENTAL DO MEIO URBANO**

### **5.1 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Como já frisado, a Constituição Federal concedeu ao Município primazia em relação à política urbana. Quanto às diretrizes gerais, a serem fixadas em lei, isto se deu com a edição da Lei n. 10.257, de 2001.

Tratando da necessidade de integrar a política urbana às demais políticas públicas, na medida em que nenhuma política específica pode existir isoladamente, devendo coordenar-se com a política geral do Estado e com as inúmeras políticas setoriais, Sundfeld considera que:

A política urbana, enquanto política espacial, precisa necessariamente coordenar-se com a política econômica do país e com as políticas de transportes, saneamento, energia, agrária etc. Assim, um dos aspectos da política urbana é o de sua “coordenação externa”, isto é, a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas (In DALLARI & FERRAZ, 2003, p.50).

No campo do planejamento urbano, saliente-se a importância da participação popular. Ela está expressa não só no princípio fundamental da cidadania e no rol de direitos e garantias fundamentais, mas também está afirmada quando da sua possibilidade no planejamento municipal nos termos do art. 29, XII, planejamento este que é obrigatório conforme o art. 174 da Constituição. Desse modo, temos dois princípios, *o da participação popular e o da obrigatoriedade do planejamento*, que podemos sintetizar em termos de política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, segundo as diretrizes gerais fixadas em Lei pela União, como o *princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo*. É o resultado da interpretação harmônica dos arts. 29, XII e 174 da Constituição Federal.<sup>57</sup>

O princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo (que se depreende do art. 40, § 4.º do Estatuto da Cidade<sup>58</sup>), sofreu de certa forma um abalo na sua efetividade quando do Veto Presidencial ao § 5º do art. 40 da Lei 10.257/01 que possui a seguinte redação: *É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º*. A intenção do legislador era de garantir a efetividade da participação popular na elaboração do plano diretor e que foi vetada pelo executivo federal pois o mesmo entendeu que tal dispositivo viola a Constituição, ferindo o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa federal.

Pode-se afirmar que o constituinte brasileiro acertou ao tratar da política urbana, pois agiu de acordo com as necessidades nacionais. A Constituição pátria tem aspectos peculiares

---

<sup>57</sup> Art. 29. O município rege-se por lei Orgânica....

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

<sup>58</sup> Art. 40, § 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

a diferenciá-la das constituições de outros países. A Constituição americana, por exemplo, é sintética, principiológica, adotando o que alguns doutrinadores intitulam o Federalismo "original". O poder constituinte derivado decorrente e a legislação infraconstitucional estadunidense são capazes de suprir as aspirações de ordem prática concernentes à política urbana. Já a Constituição brasileira aborda os mais diversos campos entendeu necessário dispor acerca da matéria em tela.

Outra consideração a ser feita é em relação ao período histórico em que foram promulgadas tais constituições. A norte-americana é de 1787, enquanto a brasileira data de 1988. É de se observar que são conjunturas totalmente diferentes as quais foram levadas em consideração na elaboração das mesmas. Quando foi a primeira promulgada, não havia como se cogitar os processos radicais de urbanização. Antes de 1850 nenhuma sociedade poderia ser descrita como predominantemente urbana. Em 1900 apenas a Grã-Bretanha atingia essa condição. Às vésperas da Revolução Industrial, a Europa era uma região quase completamente agrária, tendo sido a industrialização que a transformou radicalmente, conforme salienta Bastos (1990, p. 199).

Ressalta o mesmo autor que, já na data de promulgação da Carta Magna brasileira o processo de urbanização das cidades apresentava-se de maneira alarmante, não podendo ser ausente o constituinte originário diante de fato tão palpável. No período de 1950-1960, a proporção da população das cidades de cem mil habitantes ou mais aumentou 30% mais rapidamente nos países subdesenvolvidos do que nos países já desenvolvidos (BASTOS, 1990, p. 199), evidenciando a necessidade de que o desenvolvimento urbano merecesse maior atenção por parte do legislador.

Os objetivos da política de desenvolvimento urbano, que encontram-se expressos no próprio texto legal, consistem em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Estes objetivos se constituem meios de alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil.<sup>59</sup>

É inegável que a melhor maneira para a consecução de fins é um prévio planejamento dos meios, com projeção das metas a serem cumpridas. Isso é aplicável a qualquer situação.

Ferrari (1988, p. 99) salienta que, em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências.

Indubitável é a importância dos dispositivos constitucionais relativos à Política Urbana, pois vincula o Poder Público a implementar um planejamento urbano, que ora se apresenta de maneira relevante para os objetivos nacionais.

Convém ressaltar que esta ordenação não pode cercear outras garantias constitucionalmente postas. Embora o interesse social deva prevalecer em relação ao interesse individual, o planejamento não pode coagir o particular quanto à destinação de cada imóvel. Deve-se buscar um equilíbrio, o dos valores constitucionalmente postos, como a propriedade, a livre empresa, o livre exercício de atividades profissionais e o próprio direito de locomoção.

O constituinte originário agiu com muita propriedade ao estipular que a competência para promover o adequado crescimento da cidade pertence ao Município, como frisamos, pois cada localidade apresenta suas peculiaridades e as soluções se perfazem de acordo com os recursos disponíveis no caso concreto. De modo que a política de desenvolvimento urbano deve ser executado pelo Poder Público Municipal, "conforme diretrizes gerais fixadas em lei"

Pinassi (1995, p. 228) destaca que:

---

<sup>59</sup> Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

... deixando ao Município a competência de executar o plano de desenvolvimento urbano, considerou, com habilidade, que só o Município tem plena capacidade e conhecimento de suas realidades. Pela imensa área, pelo grande número de municípios, seria uma tarefa inglória e mesmo impossível o Poder Público Federal querer disciplinar a vida de cada uma das suas comunas.

Pelo artigo 21 da Constituição Federal a edição de norma geral compete à União, cabendo ao Município editar leis implementadoras das diretrizes adotadas. E ainda, nos termos do artigo 24 da Lei Maior, temos que a edição de legislação urbanística no que concerne ao estabelecimento de normas gerais será de competência da União. Desta forma, o dispositivo constitucional consegue se adequar à razoabilidade e à proporcionalidade.

Pinassi (1995, p. 229) conclui que (...) *reservou-se à União o poder de regulamentar as linhas gerais da política urbana; esta é uma forma de cercear o prodigalismo de certos prefeitos com o dinheiro público.*

## 5.2 O PLANEJAMENTO URBANO

Somente com o planejamento urbano será possível o uso dos institutos previstos no Estatuto da Cidade, fazendo com que o uso, o parcelamento e a ocupação do solo do território sejam projetados e ordenados adequadamente, cumprindo uma finalidade social, objetivando um desenvolvimento sustentável da cidade.

No planejamento urbanístico (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, ocupação do solo, o reparcelamento, em cada um deles encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, o solo criado, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos).

Como visto, na nova ordem constitucional, o Plano Diretor Municipal assumiu a função de instrumento básico e essencial para a política urbana municipal, buscando-se organizar e promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo como objetivo maior o bem-estar social, por meio da disponibilidade de serviços urbanos e ambientais. Além disso, visa a distribuição mais justa dos recursos aplicados na cidade, funcionando como uma espécie de carta de princípios para o planejamento urbano que, ante às rápidas transformações da sociedade, torna-se cada vez mais importante, fazendo frente às desigualdades socioeconômicas nas cidades. Como assinala Mukai:

(...) foi com a Constituição de 1988 que, definitivamente, o planejamento ganhou status de 'sistema' constitucional (isto é, um conjunto integrado de normas), quando, em seu artigo 174, foi ele transformado, de mero ordenador da atividade administrativa, em principal instrumento de intervenção do Estado na atividade econômica. Reza o dispositivo que 'como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado' (2004, p. 47).

Da mesma forma com que a lei estabelece as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento do país, também em relação às cidades deve-se praticar a mesma política, sempre orientada pelo bem-estar geral, o qual não prescinde da melhoria da qualidade ambiental do meio urbano.

O planejamento público possui uma dimensão técnica e uma dimensão política. A dimensão técnica necessita de profissionais capacitados, de várias áreas, cujo escopo é adotar métodos adequados, viabilizando o atendimento das necessidades. Uma vez que planejar é, antes de tudo, determinar prioridades, a dimensão política passa a ser uma ação, que pode variar na medida em que se ampliam os canais de participação popular, democraticamente, no processo de planejamento.

No planejamento público, segundo Pinto (2005, p. 47) a dimensão técnica implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, o acesso a informações atualizadas,

sistematizadas e agregadas no nível adequado às necessidades e, freqüentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. A dimensão política, por sua vez, é, antes de tudo, um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental.

O direito deve, portanto, fornecer elementos para a conciliação desses fatores técnicos e políticos, de modo a assegurar, de um lado, a legitimidade, e conseqüente efetividade do plano, e, de outro, a técnica que leva à racionalização e eficiência das ações e gastos governamentais, possibilitando que, no caso das cidades, estas venham a alcançar o cumprimento de suas funções sociais, redundando em garantia do bem comum e qualidade ambiental do meio urbano.

Assim, deve-se entender o planejamento urbano não apenas em seus aspectos técnicos e políticos, mas também sob os aspectos jurídicos que o fundamentam. No caso dos Municípios, os preceitos e princípios jurídicos que nortearão a reforma urbana estão especialmente em seus respectivos planos diretores, além do Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

### 5.3 A CIDADE E SEU ESTATUTO

Após a edição da Lei 10.257/2001, os institutos urbanísticos passaram por um processo de consolidação. Com o advento dessa norma vislumbrou-se nova maneira de condições de urbanização.

Essa Lei tem sua origem em 1989, com o Projeto de Lei n. 2.191/89, depois com o Projeto n. 181/89 no Senado Federal e, por fim, Projeto de Lei de n. 5.788, de 1990.

O Projeto de Lei n. 5.788 de 1990 é substitutivo aprovado em dezembro de 1999 pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, passando a regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, e estabelecendo diretrizes gerais da Política Urbana.

Está dividida em cinco Capítulos, sendo o primeiro Diretrizes Gerais, o segundo Dos Instrumentos da Política Urbana, o terceiro Do Plano Diretor, o quarto Da Gestão Democrática da Cidade e o último Disposições Gerais.

Esta lei procura consolidar o Plano Diretor dos Municípios permitindo que este implemente uma Política de Desenvolvimento Urbano mais dinâmica e eficiente. Um dos aspectos mais consideráveis da nova lei é que com ela se institui de forma mais incisiva a gestão participativa da cidade na administração democrática e justa.

O planejamento econômico, por sua vez, considerado não apenas em seus aspectos técnicos e políticos, deve também atender aos aspectos jurídicos que o fundamentam, segundo a Lei n. 10.257/2001. O Estatuto se mostra, portanto, como um dos instrumentos mais preciosos não apenas no sentido de reforçar o papel do Poder Público frente ao problema da terra urbana, como também dela emerge a necessidade de uma visão social holística por parte do Estado, que deve procurar dar um cunho incisivamente sócio-econômico nas atitudes geradas pela referida lei.

O Estatuto da Cidade vem disciplinar as propostas de reforma urbana no país, apresentando, para isso, alguns instrumentos em relação aos artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana, a saber, os arts. 182 e 183.

Mukai (2004. p. 41) entende que alguns dos mais relevantes aspectos da nova lei referem-se ao instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, visando a coibir a especulação imobiliária e a retenção de terrenos urbanos ociosos. Para o doutrinador, *é extremamente relevante, pois existem índices inaceitáveis de terrenos ociosos na malha*

*urbana de diversas cidades brasileiras, causando prejuízos significativos para o interesse público e social.*

Além desses, há ainda o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, progressivo no tempo como um dos tópicos mais relevantes no Estatuto da Cidade, e o usucapião especial urbano que, por essa lei, passa a se chamar usucapião coletivo. É este um elemento importantíssimo quando se tem em mente as populações de classes menos favorecidas, urbanas ou vivendo nas periferias das cidades, necessitando urgente regularização das condições de moradia, ainda que precariamente. A utilização correta e adequada destes instrumentos redundará não apenas no ordenamento do território urbano, mas contribuirá também para a efetivação das funções da cidade, dentre elas o cumprimento de sua função ambiental, ou seja, de proporcionar aos seus habitantes um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **5.3.1 O Estatuto da Cidade como instrumento para a sustentabilidade urbana**

O Estatuto da Cidade contém *normas de ordem pública e interesse social*, no intuito de contribuir na tutela do meio físico natural, cultural e artificial, ao dispor que o uso da propriedade urbana deve ser exercido em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental (parágrafo único do art. 1º).

Essa Lei prestigia a participação popular, na medida em que propõe: a gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II); o controle social na utilização dos instrumentos que implicarem dispêndio de recursos públicos municipais (art. 4º, § 3º); o monitoramento de operações urbanas (art. 33, VII); a participação na discussão do plano diretor (art. 40, § 4º, I),

na gestão da cidade, no que respeita à formulação do orçamento participativo, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e nas atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (arts. 43 a 45).

A Lei estatui uma nova concepção do uso do solo urbano, em que a propriedade apareça redefinida em seu conteúdo, em função da necessidade premente de disciplinar, ordenar o assentamento humano nas cidades. Sua edição somente treze anos após a edição da Carta Magna de 1988 é fato a ser lamentado, mormente tendo-se em vista recentes dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que apontam um avassalador processo de urbanização, que exsurge sem o adequado aparato técnico e humano e nenhuma preocupação ambiental.

O quadro atual das cidades brasileiras enseja a urgente implementação de políticas públicas para a adequada utilização do solo urbano, concretizando as diretrizes constitucionais das funções sociais da cidade, relativas especialmente ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado. Nesse contexto é que o legislador institui o Estatuto da Cidade, como principal diretriz normativa no intuito de adequar a concreta ordenação urbanística aos parâmetros constitucionalmente dispostos de ordenação da cidade e tutela do meio ambiente urbano.

Os artigos. 43 a 45 do referido Estatuto impõem que, na gestão da cidade deverá imperar a democracia direta, com a utilização de diversos instrumentos para esse fim, tais como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências de assuntos de interesse urbano, iniciativa de popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, referendo popular.

Prevê ainda, o art. 43, a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual,

da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Esses instrumentos já vinham previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal. Como destacado acima, o não-uso, faculdade adremente conferida ao *dominus soli*, constitui um dos fatores que ensejam a prática especulativa nos grandes centros urbanos. O que destacou o Texto Magno foi a possibilidade de, em áreas previamente definidas em lei municipal, baseada em plano de uso do solo, o não-uso pode *deixar de ser* uma faculdade desse *dominus*.

O Estatuto da Cidade conferiu *status* de concreção a este instrumento, dispondo, em seu art. 5º, que lei específica para a área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

O imóvel será considerado subutilizado quando seu aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Problema surge na fixação deste mínimo, discutindo a literatura se em termos quantitativos, qualitativos ou em forma de tempo de utilização.

O Estatuto da Cidade veio, então, a corroborar com o intuito de concreção de uma cidade sustentável e a ordenar o caos urbano criado por reiteradas invasões e permissividades de autoridades que tinham na liberalidade de seus atos o intuito de se perpetuarem no poder sem qualquer outra preocupação de cunho urbanístico e ambiental.

#### 5.4 PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE URBANA

O plano diretor deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana.

O capítulo III do Estatuto da Cidade é dedicado inteiramente ao instituto do Plano Diretor, no qual se destacam duas disposições. A primeira é a que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa, se este não tomar as providências para que o Plano Diretor esteja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da Lei (art. 52 e inciso VII).<sup>60</sup> A segunda, é a que acresce como objeto da Ação Civil Pública e como motivo da ação cautelar respectiva a "ordenação urbanística", propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência, a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no art. 3º, da Lei 7.347/85)<sup>61</sup> a Câmara Municipal a aprovar o Plano Diretor, se decorridos os cinco anos.

Dir-se-ia que esta conclusão e essa possibilidade seriam inconstitucionais, posto que não poderia o Poder Judiciário obrigar a Câmara Municipal a legislar, pois isto violaria o princípio da separação dos Poderes. Entretanto, a conclusão se lastreia em outro princípio fundamental, ou seja, no da função social da propriedade, que somente se concretiza quando a propriedade urbana cumpre as exigências do Plano Diretor (§ 2º art. 182, da Constituição Federal) e, se este é obrigatório pra as cidades com mais de vinte mil habitantes, tal obrigatoriedade impõe e

---

<sup>60</sup> Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

(...)

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

<sup>61</sup> Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

VI – à ordem urbanística.

acaba por completar a estrutura jurídico-constitucional do princípio da função social da propriedade. Desse modo, a Câmara Municipal que não aprova o Plano Diretor, consoante estabelece o Estatuto da Cidade está, em última análise, retirando do texto constitucional o seu fundamento de validade. É como entende Régis Fernandes de Oliveira (2002, p. 67).

É mister aqui lembrar que, segundo Silva (2006, p. 256), os planos urbanísticos deverão observar os seguintes princípios estruturais:

O princípio da legalidade, composto pelos subprincípios da homogeneidade da planificação, da tipicidade dos planos urbanísticos, o do desenvolvimento urbanístico em conformidade com o plano e o da obrigatoriedade da planificação; o da definição pela lei, do procedimento de elaboração dos planos urbanísticos; o da diferenciação pela lei de um regime particular para certos tipos de bens; o princípio da hierarquia; o da proporcionalidade em sentido amplo ou da 'proibição do excesso' e o princípio da igualdade.

Todos esses princípios estão, de certa forma, contemplados em disposições variadas do Estatuto.

Vê-se, pois, que o Plano Diretor deve ser elaborado através de um procedimento determinado pelo Poder Executivo e/ou também pelo Legislativo, em especial, em face do Estatuto, que obriga a participação popular na elaboração do plano.

É um aspecto e novidade importante que o Estatuto da Cidade traz para o direito positivo brasileiro está no § 1º, do art. 40, que dispõe que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Nesse sentido, Câmara (In DALLARI; FERRAZ, 2002, p. 310) salienta a importância institucional dada ao plano diretor, na medida em que foi expressa e didaticamente reconhecida sua inclusão na planificação geral a ser obedecida pelo Município. Tendo em vista seu caráter cogente e a possibilidade de estabelecer políticas de investimentos e atuação do Poder Público Municipal, o Estatuto da Cidade veio a prescrever a necessária incorporação

das normas do plano diretor no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, consoante o artigo 40, § 1º.

Não fosse essa a expressa prescrição do Estatuto da Cidade, esta seria uma consequência logicamente inafastável, uma vez que qualquer atuação do Poder Público Municipal que demande a utilização de recursos públicos (mesmo que prevista no plano diretor), para ser efetivada na prática, deve contar com expressa previsão orçamentária.

Da mesma forma que o plano diretor deve estar vinculado à planificação geral do Município, de modo que as eventuais despesas que a implementação do plano venha gerar estejam previamente agendadas nas leis orçamentárias, de igual modo o plano diretor deve estar condizente com as leis de zoneamento em vigor, como a Lei no 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências.

A principal finalidade do zoneamento é dividir o solo municipal em razão do uso destinado. Cabe, em regra, ao ente municipal, por meio de seu poder de polícia, esta função de dividir as respectivas zonas. Em relação ao meio ambiente urbano, há uma preocupação em específico com o zoneamento industrial, que é a diminuição da qualidade de vida nos centros urbanos, como se observa na maior parte das cidades brasileiras.

O objetivo do zoneamento industrial é poder repartir o solo com intenção de um melhor desenvolvimento da atividade industrial exercida, como buscar a diminuição dos impactos negativos ao meio ambiente, que atentam contra o crescimento sustentável, o planejamento da cidade, a saúde pública e, muitas vezes, contra a preservação do patrimônio histórico e cultural.

## 5.5 A CIDADE SUSTENTÁVEL

O conceito *desenvolvimento sustentável* não é uma categoria meramente econômica a garantir o modelo de civilização atual. É um ideal teleológico, que deve informar todo o conjunto da atividade humana sobre os ecossistemas naturais, sistemas agrícolas e os complexos urbano-industriais. Requer, portanto, a formação de uma nova ética ambiental, uma ampla conscientização ecológica, sem a qual a destruição dos ecossistemas (incluindo aí o ecossistema urbano) será inevitável. Some-se a isso, a necessidade de cooperação e ações conjuntas de todos os atores sociais, como mecanismos rumo à construção de uma sociedade ecologicamente sustentável e socialmente justa, para além do “desenvolvimento” sustentável.

Considerando-se as interações das cidades com o ambiente natural, torna-se necessário compreender que elas próprias são recursos que necessitam de proteção, ao mesmo tempo em que se registra um aumento nas demandas necessárias para sua manutenção e seu desenvolvimento, daí o uso do termo “desenvolvimento urbano sustentável”.

Desloca-se assim, a ênfase do debate sobre o desenvolvimento sustentável para o meio ambiente construído - não somente como um dos principais usuários do ambiente natural, mas também como um importante recurso ele próprio. Por conseguinte, entendendo-se a cidade como um recurso, as possibilidades para o seu planejamento devem ser examinadas na busca de sua sustentabilidade. E, num quadro complexo, onde parâmetros como o consumo de energia e as aspirações por qualidade de vida devem ser considerados simultaneamente, impõe-se que temas até agora negligenciados pelos planejadores (como padrões de consumo) sejam tidos como fundamentais ao se buscar o desenvolvimento urbano.

O que constitui desenvolvimento depende de que objetivos sociais/culturais estão sendo defendidos pela agência de desenvolvimento, governo, analista ou consultor. Considera-se desenvolvimento como objetivos sociais desejáveis, isto é, uma lista de atributos os quais a sociedade busca alcançar ou maximizar. Deste modo, desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como o desejo de manter a realização de tais aspirações de desenvolvimento por todo tempo.

Desse modo, os planejadores que, ao se defrontarem com a questão de benefícios futuros, usualmente tentam descontar destes, dando-lhes ponderação mais baixa, relativa aos benefícios presentes, terão de passar a admitir um peso muito maior aos benefícios futuros, caso o desenvolvimento que se almeja é para ser sustentado.

O desenvolvimento sustentável urbano requer, basicamente, que as iniciativas para a realização das aspirações por desenvolvimento sejam projetadas e implementadas com vistas a constante construção de um ambiente que disponibilize serviços urbanos e ambientais necessários à realização dos direitos fundamentais do homem e atendimento a todas as suas necessidades materiais e espirituais, em observância ao princípio da *dignidade da pessoa humana*. Ou seja, que a cidade garanta aos seus habitantes *o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações*, direitos mais que urgentes num País onde a desigualdade de sua cidadania pode ser bem traduzida pela desigualdade dos ambientes nas quais ela se (re)produz.

A equidade social e econômica entre os cidadãos urbanos pode ser difícil de se atingir, mas é mais fácil de prever, assim como parece ser clara a idéia de se certificar que as gerações futuras dos residentes urbanos não sejam fundamentalmente constringidas por ações irresponsáveis tomadas no presente. Deste modo, a opção por uma via sustentabilista de

desenvolvimento das cidades, no mínimo, garantirá aos futuros residentes recursos naturais no mesmo nível dos existentes.

Buscar a sustentabilidade das cidades brasileiras atuais passa, neste momento, pela solução dos problemas mais prementes vivenciados em quase toda a rede urbana do país, e este trabalho procurou demonstrar a contribuição que o direito pode oferecer e oferece para a tutela ambiental do meio urbano.

A (re)ordenação do espaço urbano a partir de princípios básicos sustentados no direito à cidadania, na administração democrática das cidades, e na função social destas e da propriedade, juntamente com a adoção de políticas públicas e mecanismos que contribuam para melhoria da qualidade ambiental do espaço urbano, emerge como uma alternativa factível para resolução de alguns problemas que se apresentam no cotidiano urbano.

O direito à cidadania pressupõe a participação dos habitantes das cidades, vilas e povoados nas decisões sobre a (re)ordenação almejada. O direito à terra e aos meios de sustento, à moradia, abastecimento e saneamento, à educação e informação, à saúde, ao trabalho, transporte público de qualidade e tempo livre, são componentes da cidadania, juntamente à liberdade de organização e manifestação, e acesso a um ambiente culturalmente diverso, sem distinções étnicas, lingüísticas, religiosas, de gênero, ou de nacionalidade.

A garantia de que os interesses comuns prevaleçam sobre os direitos individuais à propriedade, e de que os cidadãos se apropriem de seus territórios participando nos processos de decisão, de produção e de desenvolvimento do conhecimento, bem como da criação de condições ambientalmente sustentáveis são pressupostos para a administração democrática em nível local para cidades, fazendo prevalecer sua função social e ambiental. A participação popular deve ser crescentemente estimulada, assim como o fortalecimento da autonomia dos governos locais deve ser buscada.

No campo das soluções jurídicas, então, temos a aplicação de normas constitucionais regulamentadas por leis ordinárias como o Estatuto da Cidade onde se prevêem instrumentos que podem ser utilizados tanto para diminuir o problema das favelas no Brasil quanto para perpetuá-lo ou mesmo propagá-lo. Esta diferenciação depende diretamente de como estes instrumentos serão utilizados pelos Poderes Públicos, especialmente os municipais.

Para exemplificar, um instituto como o do usucapião coletivo pode servir para regularizar uma área ocupada há bastante tempo de forma irregular e torná-la parte da coletividade urbana.

Contudo, o mesmo instituto pode servir para facilitar a regularização de favelas e ocupações ilegais sempre eivadas de interesses políticos e econômicos.

Esta facilidade de legalização de favelas e invasões ilegais apenas serviriam, nestes casos, para a proliferação de mais áreas a serem ocupadas, loteadas e vendidas ente os próprios invasores, gerando, inclusive, um mercado negro de imóveis para pessoas de baixa renda.

Neste instituto em particular, o legislador também não previu a possibilidade de fazerem parte do condomínio formado pelo usucapião coletivo os estabelecimentos comerciais que, sem dúvida, fazem parte de qualquer comunidade já estabelecida ou mesmo em formação.

Há ainda o problema da divisão de terras de uma maneira desigual, com a possibilidade de demarcação pelos próprios moradores do que seria, para eles, a parcela ideal. Um conceito que, certamente, geraria polêmica no momento em que fosse levantada a discussão.

A formação desse condomínio, contudo, não daria diretamente ao morador o domínio sobre a propriedade que habita, ao contrário do que se poderia imaginar, pois o bem usucapido é indivisível.

Para ser mais prático, ter-se-ia o usucapião coletivo, mas com outorga a cada possuidor de propriedade individual, facilitando assim a vida das pessoas que têm dificuldade de acesso

ao judiciário, facilitando também a possibilidade de os mesmos resolverem a propriedade dos terrenos ocupados, com economia de tempo, dinheiro, de processo.

O fato é que a administração pública municipal em geral ainda não sabe, pelo menos em sua totalidade, ao longo de cinco anos de publicação do Estatuto, que meios estão à sua disposição. Caso soubessem, certamente seriam utilizados intensamente, seja como uma forma de boa ou de má administração, pois, conforme dito anteriormente, estes instrumentos podem representar armas poderosíssimas de urbanização ou de caos urbano-social, de acordo com a utilidade que lhe for dada por cada célula dos poderes executivos municipais.

Cabe à sociedade a fiscalização e a tentativa de refreamento de atos administrativos que possam ocasionar a proliferação do problema das favelas em nosso país. Neste ponto, inclusive, a sociedade também conta agora com instrumentos de extremo poder contra os atos administrativos abusivos de políticas urbanas, previstos no Estatuto da Cidade, onde é possível depreender que a sociedade, desde que organizada, tem o poder de fiscalizar, modificar e até vetar atos contrários à sua vontade, em se tratando de matéria urbanística. Uma vez fazendo uso destes meios, tanto administração quanto sociedade civil organizada estarão prontos para caminhar juntas rumo a uma, enfim, prosperidade urbana na persecução do que se convencionou chamar de cidade sustentável.

A despeito de tudo, há a indicação de ações plausíveis em prol da sustentabilidade das cidades brasileiras. Recorrer ao “Tratado sobre urbanização” das ONGs e movimentos sociais resultante do Fórum Global de 1992, não é uma condição obrigatória para entender os processos de compatibilização da realização das atividades urbanas com a preservação dos recursos para as futuras gerações de cidadãos brasileiros.

Algumas práticas já foram implementadas por iniciativas governamentais comprometidas com o combate às desigualdades, dentro dos limites de um governo local, onde parcerias com outros setores da sociedade são condicionantes para o sucesso.

Um conjunto de propostas que podem ser apresentadas aos tomadores de decisões no Brasil, foram bem sistematizadas por Maricato (1996, p. 40), tendo por base as plataformas e outros documentos dos setores que, no curso das últimas décadas têm alertado os governos e toda a sociedade para a urgência de uma ação conjunta pelas cidades. A questão da moradia social, diretamente relacionada com a sustentabilidade, é entendida como o ponto crucial para a reversão do atual quadro de exclusão social e deterioração ambiental. Como alerta a mesma autora

A superação do nó fundiário e de suas extraordinárias oportunidades de lucro especulativo, é condição necessária para resolver todos os demais problemas urbanos e até mesmo para garantir a modernização produtiva da construção civil. Há uma estreita correlação entre financiamento e terra, e a relação entre os dois flui fortemente no nível tecnológico da construção de edifícios” (Maricato, 1996, p. 40).

Como propostas gerais para esta superação, indica-se a elaboração de planos de ação com a participação de atores-chave (governos, sindicatos, associações de moradores, universidades, ONGs, empresários, profissionais, técnicos) em níveis local e regional, e a adoção de práticas de decisão orçamentária participativas, onde setores governamentais e não governamentais (inclusive os que almejam lucros) possam direcionar os investimentos após terem conhecimento do diagnóstico dos principais problemas sociais e ambientais e dos recursos existentes.

Propostas específicas são apresentadas para a questão fundiária, o financiamento, a gestão pública, e adoção de tecnologias adequadas. A recente aprovação do Estatuto da Cidade vem possibilitar aos municípios realizar a função social da cidade, onde a aplicação dos investimentos públicos se deverá converter-se para a priorização do bem-estar coletivo. A implementação da Reforma Agrária é uma medida a se associar, com vistas à diminuição da pressão migratória sobre as cidades.

A diminuição do preço da moradia relaciona-se diretamente com a aplicação do Estatuto da Cidade, e também da revisão da Lei do Inquilinato, das leis municipais de parcelamento do solo, da legislação de zoneamento, códigos de obras, alíquotas diferenciadas para taxaço de vazios urbanos, e criação de zonas especiais de interesse social, pois são mecanismos que implicam custos de produção de unidades habitacionais, aumentam a oferta de moradias legais, e democratizam o mercado residencial.

A legalização dos imóveis e a promoção de justiça social na ocupação do solo, com distribuição de rendas, passa também pelo fornecimento de assessoria jurídica gratuita aos moradores de ocupações irregulares e regularização fundiária e urbanística desses assentamentos, com programas especiais para áreas degradadas e áreas de risco. Passa também pela investigação sobre as origens das propriedades fundiárias em áreas de recente domínio público, à atualização permanente do imposto predial e territorial urbano (IPTU) considerando o valor de mercado dos imóveis.

A diversificação das linhas de financiamento e de fundos geridos por conselhos democráticos, e a redução dos custos burocráticos para regularização de unidades residenciais populares, são mecanismos de redução dos custos da moradia social, de promoção da moradia a populações de baixa renda, e de controle dos recursos públicos pelos cidadãos.

Taxação diferenciada de impostos urbanos e imobiliários com vistas à promoção do patrimônio arquitetônico e cultural, e programas especiais de financiamento para compra e reforma de imóveis usados, aliam-se a medidas administrativas gerais para recuperar centros urbanos degradados e melhorar a qualidade de vida em áreas periferizadas pela reordenação funcional promovida pelo poder econômico.

Fortalecer a solidariedade e adotar práticas coletivas de gestão dos espaços urbanos através de conselhos municipais e setoriais, parcerias com universidades, ONGs e

organizações comunitárias em programas de educação ambiental, de geração de renda, e de capacitação para a gestão de espaços públicos, são também medidas mais que necessárias.

A priorização do transporte público multimodal, deve visar a diminuição do tempo gasto em deslocamentos, com o aumento de produtividade em todos os setores da cidade, o que vai implicar em tempo livre para os cidadãos usufruírem-na.

O consumo de energia deve ser considerado em todas as instâncias de planejamento, com forte controle para o não desperdício. O uso de materiais de construção cuja matriz energética é menos consumidora, e proveniente de fontes certificadas por parâmetros que considerem a sustentabilidade de suas fontes deve receber incentivos.

As potencialidades de danos ambientais e à saúde em todos os processos de produção, transporte, armazenamento e deposição final dos produtos destinados ao consumo nas cidades devem ser informadas aos seus residentes apontando-lhes opções de escolha de produtos saudáveis e produzidos sustentavelmente para que não se imponha, mas crie-se uma cultura contra a individualidade, rumo à sustentabilidade.

## 6 - CONCLUSÕES

Tendo em vista a sua intensidade e complexidade, o processo de urbanização é um dos fenômenos mais importantes no Brasil e, por isso, tem sido objeto de estudo sob os aspectos histórico, econômico e sociológico. Os estudos sob os aspectos jurídicos do processo de urbanização, no entanto, só mais recentemente se intensificaram. A degradação do meio ambiente urbano, por se constituir também em um problema de cunho social e econômico, ao mesmo tempo em que é político, parece estar longe de ser solucionado, a despeito de alguns resultados positivos. Sua densidade, ao contrário, apenas aumenta nos anos que se passam à promulgação da Constituição Federal.

A busca pela sustentabilidade no meio ambiente urbano está sendo um dos maiores desafios ambientais deste milênio. A crescente gama de problemas ambientais, além do dano

direto que causa aos ecossistemas, afeta também a produção econômica e a qualidade de vida dos habitantes da cidade. Além disto, tem seu lado mais injusto no que se refere à divisão do ônus da degradação, o qual recai principalmente sobre as camadas menos abastadas da população, já penalizadas pelo não acesso à rede de serviços básicos de infra-estrutura urbana (saneamento básico, transportes, habitação, saúde, educação lazer, cultura).

À medida que se aumentam as desigualdades sociais, o desemprego, o êxodo rural e o estado de miséria da população periférica, cada vez mais teremos novas áreas “ilegais” na cidade, completamente desprovidas e não alcançadas pelas políticas urbanas que se deveriam implantar.

A ironia está no fato de que, quando do crescimento desordenado das grandes cidades se deu em meados do século XX, o Brasil não dispunha de legislação a respeito que pudesse evitar essa comoção social. Hoje, porém, estes instrumentos existem e a maior dificuldade está em sua execução, tanto por parte da impossibilidade de atingir a todos com os instrumentos jurídicos disponíveis quanto pelo fato de inexistir, em muitas vezes, o interesse da administração na aplicação destas normas, visando a proteger seus próprios interesses.

Como se verificou, a sustentabilidade se orienta no sentido de se utilizar racionalmente o capital natural disponível, de modo a conservá-lo também para as futuras gerações, implicando postura de finitude e auto-restrição, antitética ao reclames consumistas do sistema econômico hodierno.

O *direito à cidade*, adotado por nosso ordenamento jurídico, está embasado nos princípios constitucionais da *cidadania* e da *dignidade da pessoa humana*, sendo, portanto, um *direito fundamental*. O direito à cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de

participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

O *direito a cidades sustentáveis*, por sua vez, também é um direito fundamental, informado pelos mesmos princípios citados e corolário do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, visto que a cidade (o urbano) é um dos aspectos do meio ambiente.

Reconhecidamente, os direitos fundamentais requerem prestações positivas estatais, ou seja, são direitos que somente se concretizam por meio de políticas públicas específicas, diferentemente dos direitos civis que, *a priori*, requerem do Estado certa inércia para que os cidadãos tenham a liberdade necessária para o exercício desses direitos.

A realização do direito a cidades sustentáveis é um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e no artigo 2.º, inciso I da Lei n.º 10.257/01. Tanto a Constituição quanto o Estatuto expressam textualmente que o desenvolvimento urbano deve fazer realizar as *funções sociais da cidade*, sendo a garantia do *direito a cidades sustentáveis* a primeira diretriz a ser observada na implementação da política urbana.

Como o próprio texto constitucional e legal prevêem, a cidade possui *funções sociais*. No que diz respeito à necessidade de ordenação da cidade e melhoria de sua qualidade ambiental, a cidade, pela CF/88, faz cumprir sua *função social* quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que é o instrumento político-jurídico básico de ordenação urbana.

Além disto, considerando a tutela jurídica que nosso ordenamento dispensa ao meio ambiente e aos bens ambientais, dir-se-ia que a cidade, enquanto espaço que abriga grande parte da população humana, possui uma *função ambiental*.

Nesse sentido, e levando em conta o conteúdo do art. 225, *caput*, da CF/88, a cidade cumpre sua função ambiental quando garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disponibilizando a seus habitantes uma série de serviços urbanos e ambientais que redundem em defesa e proteção o meio ambiente e qualidade de vida.

Tratando da política de desenvolvimento urbano sob o ideal de desenvolvimento sustentável, o Estatuto da Cidade remete a uma postura de equidade intergeracional, devendo-se garantir a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam – e deverão habitar – as cidades brasileiras, em consonância com o *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

O desafio da sustentabilidade urbana, então, passa pela existência de instrumentos jurídicos ordenadores mas neles não se esgota. A participação dos Poderes Públicos, o compromisso dos dirigentes políticos com a *res publica*, a ação das organizações não-governamentais e demais setores da sociedade organizada e as comunidades locais, todos, devem estar contemplados e envolvidos nas políticas sociais de melhoria da qualidade de vida na urbe e na restauração dos ecossistemas urbanos degradados. E isso diz respeito a uma série de questões em torno de determinantes socioeconômicos, políticos, culturais e biofísicos, que devem ser considerados na elaboração e implementação de programas que visem ao desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Como propostas gerais para esta superação, indica-se a elaboração de planos de ação com a participação de atores-chaves (governos, sindicatos, associações de moradores, universidades, ONGs, empresários, profissionais, técnicos) em níveis local e regional, e a adoção de práticas de decisão orçamentária participativas, onde setores governamentais e não-governamentais possam direcionar os investimentos após terem conhecimento do diagnóstico dos principais problemas sociais e ambientais e dos recursos existentes.

Nossas cidades necessitam ser socialmente mais justas. Esta justiça se traduz especialmente nas esferas econômica e ambiental. Alcançar tal propósito depende estreitamente de ações com vistas a um repensar e reconstruir um ambiente que leve em consideração as necessidades cotidianas dos cidadãos, mas que também não esqueça de considerar o paradigma de felicidade sócio-culturalmente construído. Necessitamos de uma urgente política urbana nacional integradora, que vise a uma melhor distribuição econômica, aperfeiçoamento da justiça social e permanente compromisso com a salvaguarda da natureza e dos recursos naturais.

A noção de sustentabilidade implica uma necessária inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e necessidade de desenvolvimento com respeito à *capacidade de suporte* do meio.

Ademais, como visto, o ideal de sustentabilidade urbana implica a necessidade da multiplicação das práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à *informação*, à *participação* e à *educação ambiental*, redundando em transparência na gestão dos riscos socioambientais urbanos e mesmo condições para, ao menos, reduzir-se esses riscos.

Há, também, a necessidade de se democratizar os processos de escolhas prioritárias relativas às políticas de desenvolvimento urbano, no âmbito de cada sociedade, além da efetiva participação do setor privado, como parceiro da Administração, na tutela do meio ambiente construído e na recuperação dos ecossistemas urbanos degradados.

A aplicação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da função social da cidade, regulamentados por leis ordinárias como o Estatuto da Cidade, o qual prevê importantes instrumentos de ordenação urbana, podem contribuir para que as cidades brasileiras alcancem o cumprimento de sua função ambiental, ou seja, permitam aos seus habitantes desfrutar de um ambiente urbano ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

Estes instrumentos podem ser utilizados, por exemplo, tanto para diminuir o problema das favelas, que é muito grave no Brasil, quanto para perpetuá-lo ou mesmo propagá-lo. Esta diferenciação depende diretamente de como estes instrumentos serão utilizados pelos Poderes Públicos, especialmente os municipais. O instituto do usucapião coletivo, por exemplo, pode servir para regularizar uma área ocupada há bastante tempo de forma irregular e torná-la parte da coletividade urbana, mas pode servir para facilitar a regularização de favelas e ocupações ilegais sempre eivadas de interesses políticos e econômicos.

À sociedade cabe, também, a fiscalização e a tentativa de refreamento de atos administrativos que possam ocasionar ofensa ao meio ambiente urbano e ao patrimônio urbano-ambiental (arquitetônico, histórico, turístico e paisagístico). Pela gestão democrática da cidade, a sociedade, desde que organizada, tem o poder de fiscalizar, modificar e até vetar atos contrários à sua vontade, em se tratando de matéria urbanística, em nome do desenvolvimento sustentável da cidade.

Práticas implementadas por iniciativas governamentais comprometidas com o combate às desigualdades, dentro dos limites de um governo local, em parcerias com outros setores da sociedade são condicionantes para o sucesso. A experiência, no curso das últimas décadas, tem demonstrado aos governos e a toda a sociedade ser urgente uma ação conjunta pelas cidades. E a questão da moradia social, diretamente relacionada com a sustentabilidade, é entendida como um ponto crucial para a reversão do atual quadro de exclusão social e deterioração ambiental.

## BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALENCAR, Gisela; VIOLA, Eduardo J. **Desenvolvimento sustentável: o Brasil no Pós-Rio/92**. Documento apresentado no Seminário “Agenda Brasileira para o Meio Ambiente” do LEAD, Mairiporã, São Paulo, 1992.

ALVA, Eduardo Neira. **Metrópoles (In)Sustentáveis**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

ALEXY, Robert. **Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático**. Luís Afonso Heck (trad.) In: Revista de Direito Administrativo n. 217, julho/set. 1999.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira.** São Paulo: RT, out/dez-1992, 1v.

BELTRÃO, Antonio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988.** Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 40, n.º 159, jul/set-2003.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política.** (coord.). Trad. Carmen C. Varriale et al. 9.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, 2v.

BRANDÃO, Júlio César Lima. **A competência legislativa do município em matéria ambiental.** Revista Jurídica Amazonense, n.º 05, nov/dez-1999, 1v.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos Humanos e Políticas Públicas: Cadernos Polis 2.** São Paulo: Polis, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano.** São Paulo: EDUSP, 1994.

CARRIÓN, Fernando M. **Las nuevas tendencias de la urbanización em América Latina.** Lima: Revista, 1994.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: **Temas de Direito Urbanístico. Publicação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Habitação e Urbanismo,** co-edição do Ministério Público do Estado de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado, 1999.

\_\_\_\_\_. **Programa constitucional de habitação e urbanismo e os direitos fundamentais.** Revista do TRF-3.ª Região 45/31-33, jan.-fev./2001.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1970/1970-1995).** Campinas: UNICAMP, 1998.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Reinvente o seu bairro.** São Paulo: Editora 34, 2003.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** 4.ed., São Paulo: Cortez, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo.** 18.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga.** Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01.** São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_ **Desapropriação para fins urbanísticos.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DAVIDOVICH, F. A propósito da Eco-Urb's 92: a temática urbana na questão ambiental. In: IBGE. **Geografia e questão ambiental.** Rio de Janeiro, 1993.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: FUPAM EDUSP, 1999.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico.** São Paulo: Manole, 2004.

FERRARI, Celso. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 25.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FNRU – **Fórum Nacional de Reforma Urbana.** Carta brasileira contra a desigualdade e pelo direito à cidade. São Paulo: FNRU, 1995.

\_\_\_\_\_ **Diagnóstico da situação atual brasileira: Plano de ação.** Rio de Janeiro: FNRU, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 2.ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_ **Estatuto da Cidade Comentado: Lei do Meio Ambiente Artificial.** 2.ed. São Paulo: RT, 2005.

FONSECA, R. Barcia (org.) **Livro Verde: Desafios Para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas.** Campinas: UNICAMP/IE, 2002.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável.** Blumenau: FURB, 2000.

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor. **Centralidade em São Paulo: Trajetórias, Conflitos e Negociações na Metrópole.** São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_ **São Paulo: Espaços Públicos e Interação Social.** São Paulo: Marco Zero, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável.** Campinas: UNICAMP, 1995.

HARADA, Kiyoshi. **Direito urbanístico**: Estatuto da Cidade – Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Editora NDJ, 2004.

HOGAN, Daniel. **Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável**. Lua Nova, São Paulo: Cedec, 1993, n.º 31.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LEIS, Héctor Ricardo. **A Modernidade Insustentável**: As Críticas do Ambientalismo à Sociedade Contemporânea. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 3.ed. São Paulo: RT, 1991.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e Natureza**. São Paulo: FAPESP/EDUSP/Studio Nobel, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, N.G. (org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 8.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: Doutrina – Prática – jurisprudência – Glossário. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Contribuição do MNLM ao documento da Conferência Brasileira para o Habitat II. Goiânia: MNLM, 1996.

MORAES, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2002.

\_\_\_\_\_. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo, RT, 2002.

PINASSI, Ayrton. **Direito Municipalista Constitucional**. São Paulo: Conan, 1995.

PINHEIRO, Renata P. **Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: RT, 2005.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito urbanístico**. 11.ed. n. 2, São Paulo: Imprensa oficial, 2005.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. **O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito da USP, dez/1889-jan/1990, 84/85v.

REIS, Miguel; LISO, Carlos Henrique. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

REVISTA ESPAÇO E DEBATES. **Nova Dimensão Regional**. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, Ano XIV, n. 38, 1994.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; MACHADO, Denise B. Pinheiro (orgs.) **Metropolização e Rede Urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

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, p. 243-299.

ROCHA, Julio César de Sá da. **Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

RONCA, José Luiz Caruso. Políticas de Planejamento Urbano e regional. In: **SINOPSES 14**. São Paulo: FAUUSP, dez/1990.

ROLNIK, R./ SAULE JÚNIOR, Nelson. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, N.G. (org). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: Desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 1995.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** São Paulo: HUCITEC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Técnica Espaço Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à Cidade: Trilhas legais para o Direito às Cidades Sustentáveis.** São Paulo: co-edição Polis – Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais/Max Limongi, 1999.

\_\_\_\_\_. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor com instrumento de Política Urbana. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

\_\_\_\_\_. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Fabris. 1997.

\_\_\_\_\_. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole.** São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Metrópole e Globalização: Conhecendo a Cidade de São Paulo.** São Paulo: CEDESP, 1999.

SILVA, Ana; SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Cidade faz a sua Constituição.** São Paulo: Polis, 1993.

SILVA, José Affonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional.** 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Solange, Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: HILÉIA – Revista de Direito Ambiental da Amazônia, n. 1, ago-dez/2003, p. 121-137.

SPOSITO, M.E.B. **Capitalismo e urbanização.** 10.ed. São Paulo: Contexto, 2000.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. In: ANUÁRIO ANTROPOLÓGICO 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de Direito Público**. 4.ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

UNION for CONSERVATION of NATURE (UICN); UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (PNUMA); WORLD WILD FUND (WWF) **Cuidando do Planeta Terra (Caring for the Earth)**: Uma estratégia para o futuro da vida. São Paulo: CL- A Cultural, 1991.

VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond (orgs). **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990.

VIOLA, Eduardo J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências humanas. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIOLA, Eduardo. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L. da C. e VIOLA, E. (org). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Unicamp, 1996.

ZAHN, Carlos Eduardo. Os novos instrumentos de gestão: Integração. In: FUNDAP. **A nova organização Regional do Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP, 1992.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.