

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

CURITIBA

2012

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE
CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

Monografia apresentada como requisito
parcial à conclusão do Curso de Direito,
Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Karin Kassmayer

CURITIBA

2012

TERMO DE APROVAÇÃO

EDUARDA DE SOUSA LEMOS

**PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AMBIENTAL:
INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof^a. Dra. Karin Kassmayer

Orientador – Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Msc. Leandro Franklin Gorsdorf

Primeiro Membro – Núcleo de Prática Jurídica, UFPR

Prof^a. Dra. Katya Regina Isaguirre Torres

Segundo Membro - Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 14 de dezembro de 2012

RESUMO

O desenvolvimento sustentável impõe novas condutas no tocante ao meio ambiente, nas suas diversas esferas, entre elas a natural e a artificial, com o objetivo de tutela do bem-estar das presentes e futuras gerações. É nesse sentido que documentos internacionais e a legislação interna alteraram a disciplina do meio ambiente e das cidades, a fim de garantir a concretização desses direitos fundamentais e a qualidade de vida para toda a população. Nesse contexto, o planejamento se torna instrumento democrático essencial à gestão pública, uma vez que ele permite estabelecer prioridades, reconhecer as necessidades locais e prever soluções condizentes com a realidade de cada região, atendendo às necessidades mais fundamentais da população. Sobretudo, o planejamento ambiental e o planejamento urbanístico, que propõe soluções aos problemas de degradação ambiental e de desordenação urbana, indispensáveis à dignidade da pessoa humana e a concretização dos direitos fundamentais e sociais garantidos na Constituição.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Direito à cidade; Planejamento Urbanístico; Planejamento Ambiental.

ABSTRACH

Sustainable development requires new behaviors regarding the environment, in their various spheres, including the natural and the artificial, with the aim of safeguarding the welfare of present and future generations. In this sense, international documents and national legislation altered the matter of the environment and cities in order to ensure the realization of these fundamental rights and quality of life for the entire population. In this context, planning becomes essential democratic instrument to public administration, since it allows to set priorities, recognizing local needs and provide solutions consistent with the reality of each region, providing the most basic needs of the population. Above all, environmental planning and urban planning, which proposes solutions to the problems of environmental degradation and urban cluttering, essential to human dignity and the achievement of fundamental and social rights guaranteed in the Constitution.

Keywords: Environment; Sustainable Development; Entitlement to the City; Urban Planning; Environmental Planning.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
2 TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE	04
2.1 Ascensão da tutela jurídica do meio ambiente no mundo	05
2.2 Ascensão da tutela jurídica do meio ambiente no Brasil	07
3 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO NACIONAL	13
3.1 Consolidação da Sustentabilidade no mundo	13
3.2 Sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro	17
4 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	27
4.1 Mobilidade urbana e a ordenação territorial e social das cidades	30
4.2 Determinação jurídica da cidade	34
5 PLANEJAMENTO E A TUTELA JURÍDICA URBANA E AMBIENTAL	42
5.1 Planejamento municipal e plano diretor	46
5.2 Planejamento urbanístico-ambiental, sustentabilidade e exequibilidade	51
6 CONCLUSÃO	58
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1 INTRODUÇÃO

Fala-se em planejamento no Brasil já há algum tempo. Contudo, a desconfiança acerca da necessidade e da efetividade deste instrumento de gestão de natureza multidisciplinar, administrativa, jurídica, econômica e política, sempre esteve presente conjuntamente à sua trajetória. Então por qual razão ainda utilizar o planejamento como meio de realização dos objetivos do Estado?

A Constituição Brasileira de 1988 consagra o planejamento em vários de seus dispositivos, incorporando-o em diversos ramos jurídicos, em que não é mais possível atuar sem planejar. O art. 174 incorpora o planejamento como função e dever do Estado, sendo suas disposições determinantes para o setor público e indicativas para o setor privado. O parágrafo primeiro do mesmo artigo elege o planejamento como ferramenta indispensável ao desenvolvimento nacional equilibrado.

O planejamento, contudo, não se resume à busca por um desenvolvimento econômico nacional, este é apenas um dos objetivos da República, conforme as disposições do art. 3º da Carta Magna. O planejamento é indispensável para a concretização de todos os objetivos do Estado Brasileiro, quais sejam: i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e iii) a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação.

Por conta disso, o planejamento abrange diversas esferas, encontrando ampla atividade nas cidades. As grandes cidades brasileiras vivem hoje um “caos urbano”, em que a concentração populacional e a desordenação territorial impossibilitam a efetivação dos mais básicos direitos fundamentais e sociais de todos os cidadãos, tais como: o direito à moradia, à liberdade, à vida digna e à saúde. Em contrapartida, municípios pequenos, majoritariamente rurais, também sofrem com a falta de recursos e de serviços básicos de saneamento, saúde e educação. O planejamento, nesse sentido, é instrumento de trabalho do administrador público, possibilitando o estabelecimento de prioridades e o desenvolvimento de projetos congruentes com a realidade da população e que atendam as suas necessidades.

Além disso, desde o final do século XX, é possível constatar modificação no comportamento mundial quanto ao meio ambiente. A preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento marcado pelos ideais da sustentabilidade são pautas essenciais aos planos governamentais desde então.

Portanto, é possível afirmar que o planejamento do século XXI e proposto pela nossa Constituição é um planejamento diferente dos já experimentados em nosso país. Ele encontra uma nova composição mundial e novos desafios a serem superados, entretanto, velhos problemas ainda permanecem, sobretudo no tocante à sua inefetividade. A proposta deste trabalho é analisar esse contexto inovador, compreendendo a necessidade do planejamento, identificando suas áreas de exercício e sua possibilidade de concretização dos fins mais caros ao Estado Democrático Brasileiro.

Inicia-se a explanação com breve histórico, no segundo capítulo, que retrata a passagem da visão estreita de meio ambiente, enquanto recursos naturais destinados à matéria-prima industrial, à ampla conscientização da fundamentalidade do meio ambiente à qualidade de vida da população e à sua colocação como direito fundamental em nossa Constituição.

O terceiro capítulo trata da missão do desenvolvimento sustentável, a convergência da preservação ambiental com o desenvolvimento econômico, e dos desafios encontrados ao longo da sua formação ideológica mundial. Ainda, considera o desenvolvimento sustentável enquanto princípio fundamental norteador do Estado Brasileiro e das influências legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias do seu conceito na ordenação jurídica brasileira.

O quarto capítulo tem por escopo o estudo do direito à cidade sustentável, perpassando pela sua origem de cunho eminentemente social até alcançar o nível de direito. Destaca-se que o direito à cidade sustentável é consequência do movimento ambientalista mundial, além do fortalecimento dos direitos sociais nos Estados Nacionais, em que a cidade deverá ser espaço de garantia e concretização de direitos e não de exclusão e marginalização.

Por fim, o quinto capítulo principia sua análise do planejamento urbanístico-ambiental com o conceito de planejamento e sua ampla previsão na legislação brasileira. Trata especificamente do planejamento municipal e do plano diretor, uma vez

que sua finalidade precípua é atender aos interesses locais e sua obrigatoriedade está prevista no art. 182 da Constituição, quando se tratar de municípios em que a população for superior a 20.000 habitantes. Ainda, relaciona planejamento urbanístico-ambiental e desenvolvimento sustentável, contextualizando os questionamentos quanto à efetividade e à exeqüibilidade do planejamento brasileiro e a sua relação com a concretização dos direitos fundamentais.

2 TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

Mesmo que a nomenclatura seja redundante, a expressão meio ambiente foi a que se consagrou na tradição brasileira¹, afinal, tanto a palavra meio quanto ambiente já remete ao todo que nos circunda. Logo, o meio ambiente não se refere limitadamente à natureza em seu estado bruto, mais inclui também o meio industrial, o meio urbano, o meio rural e o meio cultural e histórico.

José Afonso da Silva² destaca três aspectos do meio ambiente: i) meio ambiente artificial, engloba o conjunto de edificações e equipamentos públicos, também denominados espaços urbanos fechados e espaços urbanos abertos, respectivamente; ii) meio ambiente cultural, abrange o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico, em sua maioria também se refere a interferências humanas, mas são interferências que ganharam destaque ao longo da formação da sociedade e iii) meio ambiente natural ou físico, constituído pela interação entre os seres vivos e o meio, são exemplos a água, o solo, o ar, a flora e a fauna.

Fiorillo³ acrescenta ainda o meio ambiente do trabalho. O meio ambiente do trabalho refere-se ao local em que as pessoas desenvolvam suas atividades laborativas. O seu equilíbrio constitui na presença de condições favoráveis à saúde e na inexistência de agentes que comprometam à segurança físico-psíquica dos trabalhadores⁴.

O maior desafio da sociedade contemporânea é a ruptura com os antigos modelos de divisão do meio ambiente em ramos específicos, conforme a atividade econômica desenvolvida, e a busca por um desenvolvimento sustentável em que o ambiente seja tratado de maneira única, integrada e equilibrada. Essa exigência tem se intensificado nos últimos tempos com o fortalecimento da consciência ecológica e com a procura por qualidade de vida. A preservação não se limita à natureza biológica em si, mas alcança todo o patrimônio ambiental global, considerado em todas as suas

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. Página 19.

²*Ibidem*. Página 21.

³FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. Páginas 22 e 23.

⁴*Idem*.

manifestações⁵, quais sejam a manifestação urbana, a rural, a natural, a social e a cultural.

No tocante à qualidade de vida, Machado⁶ destaca que o direito à sadia qualidade de vida, na concepção de uso saudável dos elementos da natureza que traga resultados favoráveis ao desenvolvimento da pessoa humana, vinculou a saúde à qualidade do ambiente. Quanto mais agradável o ambiente, melhor será o bem-estar daqueles que ali habitam⁷.

2.1 Ascensão da tutela jurídica do meio ambiente no mundo

A Revolução Industrial foi um marco na história da humanidade. Ela representou progresso e desenvolvimento tecnológico, proporcionando riqueza e facilidades até então não descobertas pelo homem. No entanto, é a partir da Revolução Industrial que o equilíbrio entre a natureza e o gênero humano é quebrado⁸. Afinal, foi com o Capitalismo Industrial que a produção aumentou e passou a ser em escala, que se incentivou o consumo exagerado e despreocupado com qualquer tipo de limitação e que se exigiu cada vez mais recursos naturais para atender a demanda da manufatura. Sem qualquer amparo de ordem legal, os bens ambientais foram destruídos e comprometidos. As florestas foram demolidas, os solos desprotegidos começaram a sofrer com processos erosivos, várias espécies da fauna e da flora foram extintas, a água se tornou imprópria para o consumo e para demais atividades devido a sua sujeira e as chuvas ácidas e o efeito estufa revelam as consequências de um ar poluído. Conforme alerta Frei Betto⁹, a Terra pune a espécie humana com furacões, nevascas, terremotos, maremotos, ondas de calor e de frio enérgicas. Além da insatisfação geral em que se instala entre as pessoas, apesar de todo o conforto e todas as formas de lazer, nunca houve tantos desequilíbrios neurofisiológicos.

⁵SILVA, José Afonso da. *Op cit.* Página 33.

⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19 ed. ver. atual e ampl. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2011. Páginas 65 e 66.

⁷*Idem.*

⁸SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Direito Ambiental: Doutrina e casos práticos*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2011. Página 1.

⁹BETTO, Frei. São Paulo: Folha de São Paulo, 1998. *Apud* MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

Apenas no século XX, quando as consequências do uso desenfreado e irresponsável dos recursos naturais começaram a ultrapassar as fronteiras nacionais, é que atividades de cunho ecológico começaram a ganhar força. Tradicionalmente, as questões ambientais eram tratadas pelo direito civil na seara de reparação de dano¹⁰, enquanto proteção aos direitos individuais.

Outro fator relevante é a evolução técnico-científica. Embora inicialmente o uso descomedido de novas tecnologias tenha contribuído para o avanço da destruição do meio ambiente, a melhoria técnico-científica também foi essencial para a determinação dos danos ambientais e de suas causas, bem como para o descobrimento de novas formas de produção sustentáveis. Entretanto, a consciência ecológica e o desenvolvimento técnico-científico não alcançaram a toda população mundial ao mesmo tempo e nos mesmos termos. As nações conhecidas como de primeiro mundo já sentiam o impacto ambiental ocasionado pelo uso de medidas industriais irresponsáveis e defendiam medidas limpas de produção em escala global, evitando o aumento da deterioração planetária e a perda de competitividade de seus produtos no comércio internacional. Contudo, os países de economia emergente argumentavam que o seu processo de industrialização e desenvolvimento não poderia ser atrapalhado por medidas de cunho ecológico e que os responsáveis pela atual degradação ambiental deveriam se responsabilizar pelos seus atos¹¹.

É nesse contexto que se inauguram as discussões de uma nova forma de tutela do meio ambiente, sobretudo em escala internacional¹². A Resolução da Assembleia Geral da ONU – A/RES/2849 de dezembro de 1971, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 05 a 16 de junho de 1972, e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento demonstram claramente o conflito entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

A Resolução 2849/1971 da Assembleia Geral da ONU, composta em sua maioria por representantes do G-77 (países em desenvolvimento), que trata dos temas desenvolvimento e meio ambiente reafirma o direito ao desenvolvimento, a soberania e a resistência a um regime internacional de controle e preservação do meio ambiente.

¹⁰SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 7.

¹¹*Ibidem.* Página 9, *et. seq.*

¹²*Idem.*

Dessa maneira, a resolução foi fundamental para impedir um ordenamento aplicável a todos os países do mundo de forma uniforme, impedindo a imposição de limites ambientais aos países de economia emergente¹³.

Essa resolução, anterior a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo de 05 a 16 de junho de 1972¹⁴, influenciou o direcionamento das discussões em Estocolmo, proporcionando aos países emergentes mecanismos de inserção no grupo de países ricos¹⁵. Isso se reflete em vários princípios da Declaração, em que se demonstra uma tentativa mundial de auxílio aos países subdesenvolvidos a alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento econômico, e, sobretudo, social. Dessa maneira, as restrições de caráter ambiental se mostraram menos agressivas, abrangendo aspectos do planejamento e da educação ambiental, respeitando a soberania das decisões nacionais e promovendo a cooperação mútua internacional.

No entanto, mesmo diante desse contexto, é preciso salientar a contribuição da Conferência de Estocolmo para a fixação da importância da consciência ambiental no planeta. Foi a partir da conferência que se iniciou o período de reformas constitucionais, seja do texto propriamente dito, seja da interpretação do texto, a fim de acrescentar as questões ambientais¹⁶.

2.2 Ascensão da tutela jurídica do meio ambiente no Brasil

O desenvolvimento de uma percepção ambiental no Brasil não foi diferente, retrato disso é a história legislativa de nosso país. Por se tratar de ecossistema bastante diverso do encontrado na Europa, os portugueses encontraram dificuldades de adaptação nas novas terras, daí a ação sempre estar direcionada no sentido da dominação do ambiente e de inserção de espécies exóticas como o arroz, a laranja, o limão, o pêssego, a cebola, o melão, a uva, o trigo e outras. O desconhecimento do

¹³*Idem.*

¹⁴ ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. Disponível no sítio eletrônico internet: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>

¹⁵SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 10, *et seq.*

¹⁶FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.* 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Página 24, *et seq.*

novo território também acarretou certa dependência dos portugueses em relação aos indígenas brasileiros e há estudos que indiquem a participação ativa de indígenas na destruição dos ecossistemas brasileiros, sobretudo a Mata Atlântica. No entanto, ainda não restou comprovada a existência de um processo de devastação anterior à chegada dos colonos portugueses, as evidências apontam para o convívio equilibrado entre comunidades indígenas e as florestas durante muitos anos¹⁷.

O processo predatório mais intenso e violento se iniciou com a descoberta do pau-brasil. A madeira de cor avermelhada tão valorizada e utilizada na indústria têxtil europeia, abundante no território da nova colônia, serviu até de nome para o território ainda pouco conhecido pelos portugueses. Contudo, a primeira onda de exploração madeireira não se restringiu unicamente ao pau-brasil, abrangendo outras madeiras de grande potencial econômico, sobretudo as que abasteciam os setores de produção de móveis e de navios e o setor da construção civil. Em reflexo a este período de extrema exploração, há a elaboração das primeiras leis de caráter conservacionista¹⁸. Atenta-se que as primeiras legislações aplicadas no território brasileiro possuíam objetivo meramente de conservação, ou seja, de evitar a extinção total de alguns recursos naturais essenciais ao desenvolvimento industrial português da época¹⁹.

São algumas legislações da época as Ordenações Afonsinas, seguidas pelas Ordenações Manuelinas e Filipinas, e o Regimento do Pau-Brasil. Entretanto, essas normatizações não podem ser consideradas como de tutela ambiental específica e autônoma, com objetivo de proteção do equilíbrio ecológico, limitando-se à esfera de conservação da matéria-prima necessária ao desenvolvimento econômico de Portugal, à repressão de condutas nocivas e à reparação de dano²⁰.

Este foi apenas o primeiro de muitos ciclos econômicos extrativistas no Brasil, em que é possível destacar as grandes produções agrícolas e pecuárias e a mineração, sem qualquer cuidado ecológico com as terras consideradas abundantes e infinitas. Sampaio destaca os estragos ainda sentidos nas regiões antes dominadas pela Mata Atlântica, uma vez que se tornaram regiões suscetíveis a desastres naturais como

¹⁷*Ibidem*. Página 89, *et seq.*

¹⁸*Idem*.

¹⁹*Ibidem*. Página 111, *et seq.*

²⁰*Idem*.

enchentes, secas e tornados e de alto índice de poluição do solo, da água e do ar. Sem contar que menos de 10% do território antes ocupado continua preservado e mais da metade das espécies em extinção atualmente no país são oriundas do bioma Mata Atlântica²¹.

O regime de sesmarias estabelecido por Portugal a sua colônia favorecia a formação de latifúndios e sua utilização irresponsável, uma vez que não havia incentivos por parte do governo e da legislação para a conservação e uso equilibrado das terras. Tais conceitos, em consonância com um Estado Liberal e com os interesses individuais e patrimoniais do momento histórico, criaram e fortaleceram uma oligarquia rural poderosa que acaba por influenciar e comandar a política mesmo após a independência em 1822²².

Com a República e o Código Civil de 1916, o caráter meramente conservacionista das florestas para manutenção da matéria-prima às fábricas começa a se alterar. Em 1890 o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil traz dispositivo de que pune atos destruição de matas ou florestas por meio de incêndio, sejam terras públicas ou de terceiros²³. Ainda que permaneça a característica liberal, individualista e privada, o Código Civil de 1916 é a primeira legislação brasileira que afasta definitivamente a aplicação dos dispositivos portugueses das Ordenações e traz tutela de natureza ambiental²⁴. Dentre seus preceitos é possível salientar: os direitos de vizinhança e vedação do uso nocivo da propriedade, árvores limítrofes, águas, direitos de construção, caça e pesca²⁵. Contudo, esses dispositivos não possuíam viés conservacionista e coletivo, mas eram voltados à proteção de direitos individuais.

Posteriormente ao Código Civil de 1916, já no século XX, acompanhando as modificações globais, é possível vislumbrar a modificação do pensamento individualista e a ascensão de ideias de feito publicista. Em 1923, há a promulgação do Decreto nº 16.300 que proíbe que as indústrias de prejudicarem a saúde dos moradores em seu arredor. Há de se ponderar que essa normativa ainda não possui natureza

²¹ *Ibidem*. Página 89, *et seq.*

²² *Idem*.

²³ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 16, *et seq.*

²⁴ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 115, *et seq.*

²⁵ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

eminentemente ambiental, mas contribuiu para o fortalecimento da ideia de que a qualidade de vida do meio ambiente era condição ao bem-estar dos seres humanos²⁶.

Em 1934 há a instituição do Código de Águas, do Código Florestal, do Código de Minas e do Decreto nº 24645, que dispõe sobre medidas de proteção aos animais. Essas normas são consideradas como as primeiras de cunho ambiental no Brasil, pois impõe restrições ao direito de propriedade. A Constituição de 1934 atribuiu competência à União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, bem como confere concorrentemente à União e aos Estados o dever de proteção das belezas naturais e as obras de valor histórico e artístico. Ainda, é na Constituição de 1934 que há a primeira disposição acerca da função social da propriedade em legislação constitucional brasileira²⁷.

A Constituição de 1937 mantém a competência da União quanto à fauna, à flora, à caça e à pesca, porém reparte entre a União, os Estados e os Municípios o dever de preservação dos patrimônios naturais, históricos e artísticos. O primeiro parque nacional e o Decreto-Lei 25 que trata do patrimônio histórico, cultural e artístico também são da mesma época²⁸.

Rômulo Silveira da Rocha Sampaio destaca que a década de 1960, período de consolidação do movimento ambientalista no mundo, coincide com a ascensão do Regime Militar no Brasil. A convergência desses fatores contribuiu para uma atividade legislativa intensa nos anos que se sucederam ao Golpe. Isso se deve a forte pressão internacional por uma declaração sobre meio ambiente e, ao mesmo tempo, ao temor dos países em desenvolvimento de que uma normativa supranacional pudesse tolher a soberania de cada país na disposição de seus recursos naturais, impedindo ou retardando o progresso econômico e tecnológico²⁹.

A Declaração sobre o Ambiente Humano da ONU consolida conceitos gerais da seara ambiental e é considerada um “divisor de águas” na tratativa ecológica em todo o mundo. Foi após a Conferência de Estocolmo que instituições e legislações nacionais

²⁶SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 113, *et seq.*

²⁷*Idem.*

²⁸*Idem.*

²⁹*Idem.*

se fortaleceram ao redor de uma consciência relativa ao meio ambiente e medidas concretas foram incentivadas e aprimoradas³⁰.

A modificação de pensamento é perceptível também pela inclusão nas discussões jurídicas do tema meio ambiente. A VIII Reunião do Conselho Central da União Internacional dos Magistrados de 1971 tinha por objeto “O jurista e os problemas do meio ambiente”. Ainda no mesmo ano foi fundada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, atuando concretamente na defesa do meio ambiente. Em 1977, em Curitiba, tem início o I Simpósio Nacional de Ecologia³¹.

É também do mesmo período a primeira ação brasileira de natureza ambiental. Tratava-se de ação popular contra a Câmara Municipal e o Prefeito de Itanhaém/SP³², devido à aprovação das Leis 989 e 990, que permitiam a construção de prédios de mais de 15 andares mesmo em orlas marítimas e onde não possuíam redes de esgoto canalizado.

A promulgação, em 1988, da atual Constituição em vigor foi essencial para afirmar a opção do Estado brasileiro pelo respeito à natureza. No art. 225, há a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, da população contemporânea e futura. Ainda no *caput* deste artigo, é atribuído ao poder público e à sociedade geral o dever de preservação. O art. 225 ainda é destacado por consolidar diversos princípios do direito ambiental, tais como o Princípio da Sadia Qualidade de Vida, o Princípio da Equidade no Acesso aos Bens e Recursos Ambientais, o Princípio da Precaução e o Princípio da Prevenção³³. O art. 170 é outro preceito salutar da Constituição, estabelecendo como princípio da ordem econômica a proteção ao meio ambiente e a função social da propriedade. No art. 186 é estabelecido como requisito à função social da propriedade rural a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. O art. 5º, LXXIII, garante a todos os cidadãos a possibilidade de propor ação popular para anular atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural³⁴.

³⁰ *Idem.*

³¹ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 19, *et seq.*

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

A fim de ampliar a preservação ambiental, a Constituição, no art. 23, atribui como competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em qualquer uma de suas formas, a preservação das florestas, da fauna e da flora e o acompanhamento e a fiscalização das atividades de exploração dos recursos hídricos e minerais. No art. 24 estabelece competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente para tratar de responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, para tratar das florestas, da pesca, da caça, da fauna, da conservação da natureza, da defesa do solo e dos recursos naturais, da proteção do meio ambiente e do controle da poluição e para tratar da proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico³⁵.

O texto constitucional no art. 129, III, institucionaliza o Ministério Público como o grande defensor do meio ambiente, enquanto direito difuso e coletivo, por meio da ação civil pública³⁶. Além de inúmeros outros dispositivos que acentuam a necessidade de preservação ambiental.

Além das normativas federais, os Estados e Municípios, incentivados pela competência concorrente em matéria ambiental, também atuaram intensivamente na proteção dos recursos naturais de seus territórios. Atualmente é possível afirmar que o direito a um meio ambiente sadio é reconhecido como direito fundamental, mesmo que não incluso no rol do art. 5º da Carta Constitucional³⁷.

É evidente, pela análise anterior, que a formação de uma consciência ambiental e a ampliação da preservação dos recursos naturais foi se intensificando nos últimos anos. No entanto, o reconhecimento da importância e da influência do meio ambiente sobre a vida humana não foi tranquila e natural em todo o mundo ao mesmo tempo. Essa evolução foi repleta de divergências e conflitos que possuem uma mesma matriz, a suposta dicotomia entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente. A ideia do desenvolvimento sustentável é justamente superar essa dicotomia.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 23.

3 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO NACIONAL

3.1 Consolidação da sustentabilidade no mundo

O desenvolvimento sustentável, já em pauta nas discussões internacionais desde a Conferência de Estocolmo, ganhou forma com o Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum de 1988 e força com a Agenda 21.

As conferências internacionais sempre pontuaram a questão ambiental como empecilho ao desenvolvimento e contrária a soberania de cada país. Sobretudo após a II Guerra Mundial, há a necessidade global de aumentar o padrão de vida da população, principalmente das famílias em condições miseráveis dos países subdesenvolvidos. A pobreza representava degradação ambiental e um estorvo às políticas ambientais, que demandam recursos públicos para sua implementação e fiscalização. Devido a isso, as políticas públicas em matéria ambiental deveriam se iniciar por políticas desenvolvimentistas que propiciassem condições mínimas de dignidade à população. Esse ponto de vista ainda é defendido internacionalmente³⁸.

O trabalho de Simon Kuznets tornou-se referência ao traduzir em gráfico o entendimento de quanto maior o PIB *per capita*, menores os índices de degradação ambiental. A proposta era que para que uma nação pudesse se preocupar com a preservação ambiental como prioridade, era preciso permitir uma margem de degradação do seu meio ambiente a fim de se alcançar patamares razoáveis de desenvolvimento. Antes de preservar, é preciso destruir³⁹.

Essa teoria não ficou isenta de críticas, no entanto, isso não diminuiu sua popularidade e disseminação. Em vários documentos de caráter internacional está presente a ideia de que o desenvolvimento econômico é imprescindível à melhoria ambiental, inclusive no Relatório Nosso Futuro Comum de 1987⁴⁰.

O Relatório Nosso Futuro Comum da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente da ONU de 1987 define desenvolvimento sustentável como aquele desenvolvimento

³⁸SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 163, *et seq.*

³⁹*Idem.*

⁴⁰*Idem.*

que não atende somente as necessidades da geração atual, mas também garante às gerações futuras o atendimento de suas próprias necessidades⁴¹. A importância desse conceito reside na modificação da consciência desenvolvimentista na década de 1980, harmonizando desenvolvimento econômico com preservação ambiental.

A Agenda 21, formalizada na Conferência da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi outro documento internacional importantíssimo para a implementação das diretrizes do desenvolvimento sustentável em escala global. A partir dos compromissos firmados por ela, os países e suas subdivisões locais (no caso brasileiro, Estados e Municípios) também elaboraram documentos internos e adotaram medidas mais efetivas no sentido de preservação do meio ambiente e de melhoria no âmbito social⁴².

Salienta-se que a Agenda 21 passou por processos de atualização e acompanhamento nos últimos anos, para que se tornasse documento efetivo e que trouxesse resultados eficazes. Podemos citar as conferências “Rio +5”, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo e a mais recente “Rio +20” que tiveram por objetivo demonstrar que esses protocolos vão além do caráter de meras intenções. Contudo, os resultados não são considerados tão animadores por muitos estudiosos.

Apesar de toda a expectativa em torno das referidas conferências, especialmente a “Rio +20”, o dilema desenvolvimento *versus* preservação prevaleceu. Apesar da situação mundial não mais suportar uma divisão entre países do norte e países do sul, como na década de 70, os discursos dos dirigentes estatais permanecem praticamente os mesmos. O grupo dos países em desenvolvimento continua defendendo que o seu processo de industrialização e desenvolvimento econômico não pode ser prejudicado por limitações em escala mundial dos níveis de degradação ambiental e que os países desenvolvidos, grandes responsáveis pelos altos índices de poluição global, deveriam ser responsabilizados. Ainda, exigem ajuda financeira e tecnológica para alcançarem índices de maior desenvolvimento tecnológico e de melhor qualidade de vida da população. Na outra ponta, os países desenvolvidos condenam a demora em investimentos em políticas verdes e em desenvolvimento econômico-social

⁴¹ ONU. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

⁴² SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Op cit.* Página 163, *et seq.*

dos países subdesenvolvidos. Bem como a crise e a desaceleração econômica, notadamente a europeia, impossibilita maiores ajudas de ordem econômico-financeira aos países mais pobres.

Diante desse quadro, a “Rio +20” foi criticada pelos meios de comunicação brasileiros como uma convenção que apenas evitou retrocessos, mas não inovou, como era a sua promessa⁴³.

Além das críticas quanto à sua efetividade, o desenvolvimento sustentável também é acusado de na realidade se tratar de uma forma camuflada de exploração das riquezas naturais⁴⁴ ou de uma contradição em termos⁴⁵.

Ou seja, como bem destaca Vladimir Passos de Freitas, desenvolvimento e sustentabilidade não são palavras que convivem em completo equilíbrio e harmonia⁴⁶. Contudo, mesmo diante desses conflitos ideológicos entre nações, o desenvolvimento sustentável continua sendo a principal via para um crescimento econômico, social e humano.

Juarez Freitas acentua que a sustentabilidade é “como o dever de alcançar o bem-estar no presente, sem prejuízo do bem-estar futuro, próprio e de terceiros”⁴⁷. Enfatiza que se trata de um direito que perturba os clássicos conceitos ocidentais de direitos subjetivos, uma vez que abrange até mesmo aqueles que sequer se qualificam ainda como nascituros.

O maior desafio da sustentabilidade é a transformação da mentalidade e dos hábitos de toda a humanidade acostumada a um consumo exacerbado e insaciável e o estabelecimento de novos valores capazes de prevalecer mesmo com a passagem do tempo. Ou seja, há a necessidade de instituição do modo “sustentável de ser”⁴⁸.

O compromisso com o desenvolvimento sustentável deverá estar presente em todos os setores da sociedade, os empresários, o governo e os consumidores⁴⁹. Por mais que a degradação ambiental em grande escala seja ocasionada por atividades

⁴³ Confer <http://veja.abril.com.br/tema/rio-20>. Última consulta realizada no dia 17/09/2012, às 15h 40.

⁴⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 233, *et seq.*

⁴⁵ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Página 40, *et seq.*

⁴⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 233, *et seq.*

⁴⁷ FREITAS, Juarez. *Op cit.* Página 16, *et seq.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 233, *et seq.*

produtivas empresarias, sobretudo as industriais, e que estes respondam pelos danos, é fundamental a participação do governo e dos consumidores na promoção da sustentabilidade. O governo deverá promover condutas sustentáveis, além de atuar na legislação ambiental e na repressão da degradação. O consumidor, por sua vez, deverá modificar seus hábitos, adequando-os a realidade de escassez e preservação dos recursos naturais, como por exemplo, reduzindo o consumo e a produção de lixo.

Juarez Freitas⁵⁰ afirma que o desenvolvimento sustentável introduz na sociedade “paradigma axiológico e existencial da sustentabilidade homeostática”, formado principalmente por quatro aspectos. O primeiro destes aspectos é a responsabilização, oriunda do texto constitucional, de toda a população pela preservação da boa qualidade do meio ambiente, proporcionando bem-estar às gerações atuais e futuras. O segundo é a responsabilidade objetiva pela prevenção e precaução, evitando que o dano ao ambiente ocorra. O terceiro é determinado pela fiscalização dos setores públicos e privados quanto ao impacto de suas ações no meio ambiente, garantindo que as medidas adotadas estejam em conformidade com a sustentabilidade e não disfarcem algum outro interesse diverso do apresentado. O último é o compromisso com a educação ambiental de acordo com as diretrizes constitucionais, em que o desenvolvimento seja deslumbrado não apenas na seara econômica, mas também na social, ambiental e cultural⁵¹.

Dessa maneira, o desenvolvimento sustentável é a consciência ético-jurídica de respeito aos direitos das nações vindouras e de reconhecimento da conexão entre todos os seres vivos⁵². Ou seja, uma política de caráter sustentável deverá ser de longa duração e prever não apenas conservação dos recursos naturais, mas também repúdio às formas desumanas de trabalho, às condições indignas de sobrevivência e ao desrespeito nas suas mais variadas formas.

Em vista disso, não é possível aceitar posições que argumentem que o desenvolvimento sustentável seja uma contradição em termos. Desenvolvimento e sustentabilidade não precisam ser ideias incompatíveis. O desenvolvimento que não emprega meios de destruição ou que não impeça a expansão natural dos seres vivos

⁵⁰FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. *Op cit.* Página 32, *et seq.*

⁵¹*Idem.*

⁵²*Ibidem.* Página 32, *et seq.*

estará atendendo as demandas da sustentabilidade. Da mesma forma, é falsa a concepção de que somente países que já alcançaram determinado patamar de desenvolvimento deveriam se preocupar com as questões ambientais. Juarez Freitas chega a afirmar que tais concepções arcaicas e distorcidas deverão cair em total descrédito. É nesse sentido que novos indicadores de desenvolvimento estão sendo elaborados com o objetivo de avaliação da atividade econômica e da qualidade de vida da população em conjunto⁵³.

É justamente nesse ponto que reside uma crítica ao Relatório de Brundtland. Apesar de se reconhecer a sua relevância, o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987 conceitua como desenvolvimento sustentável aquele desenvolvimento capaz de atender as necessidades das gerações presentes e futuras. No entanto, atualmente esse conceito precisa ser aprimorado. Deve-se atentar que as próprias necessidades também precisam ser reformuladas, de acordo com um consumismo menos exagerado e condizente com a realidade social e ambiental⁵⁴.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 avança no conceito de desenvolvimento sustentável, incluindo em seu 4º princípio a proteção ambiental como integrante do desenvolvimento, em que aquela não poderá ser considerada de forma isolada deste. Além disso, a Declaração também propõe a inclusão dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais. Contudo, para Juarez Freitas, essas colocações ainda são muito tímidas. É necessária a implementação de uma “Agenda da Sustentabilidade” que evidencie que desenvolvimento e sustentabilidade não são categorias colidentes, mas compatíveis, estabelecendo um novo paradigma sustentável⁵⁵.

3.2 Sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro

Alguns autores afirmam que o desenvolvimento sustentável é um princípio de direito. Vladimir Freitas assinala que a discussão quanto ao caráter de princípio ou não do desenvolvimento sustentável não é forte no ordenamento jurídico brasileiro, mas que

⁵³*Ibidem*. Página 40, *et seq.*

⁵⁴*Ibidem*. Página 47, *et seq.*

⁵⁵*Ibidem*. Página 107, *et seq.*

já não é possível ignorar o seu real caráter de princípio. Para ele, o desenvolvimento sustentável ultrapassa uma política ou objetivo de governo. Apesar de sua origem ética, com a Constituição de 1988, o desenvolvimento sustentável se tornou garantia constitucional⁵⁶.

Juarez Freitas também alega que a sustentabilidade é um princípio constitucional. Segundo ele, trata-se de um princípio constitucional síntese, de eficácia direta e imediata, determinante da responsabilidade do Estado e da sociedade com o desenvolvimento material e imaterial, durável, igualitário, inovador, ético, eficiente e de inclusão social. O objetivo deste princípio é a “universalização do respeito às condições multidimensionais da vida de qualidade”⁵⁷ e a garantia preventiva do direito ao bem-estar nas suas três formas, física, psíquica e espiritual, à população presente e futura⁵⁸. Ainda, o mesmo autor sustenta que a Constituição Brasileira inadmite outro desenvolvimento que não o sustentável⁵⁹.

Analisando o texto constitucional, é possível averiguar que já no preâmbulo, o desenvolvimento é determinado como valor supremo do Estado. No art. 3º, o desenvolvimento nacional é um dos objetivos da República, em conjunto com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, e com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação⁶⁰.

Os artigos 174, 192, 205, 218 e 219 da Constituição são exemplos de tratativa constitucional do desenvolvimento em vários ângulos de abrangência, como o desenvolvimento financeiro, o desenvolvimento da pessoa, o desenvolvimento científico e tecnológico e o desenvolvimento cultural⁶¹. Dessa maneira, é claro o compromisso estatal com um desenvolvimento que vai além do mero crescimento econômico.

⁵⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 233, *et seq.*

⁵⁷ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. *Op cit.* Página 68.

⁵⁸ *Ibidem.* Página 40, *et seq.*

⁵⁹ *Ibidem.* Página 111, *et seq.*

⁶⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁶¹ *Idem.*

Outrossim, no art. 170, a Constituição estabelece como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente. Ou seja, o desenvolvimento econômico deverá ser pautado pela proteção do meio ambiente e pelo seu uso racional, senão estará em conflito com a ordem constitucional. O art. 225, por sua vez, pode ser considerado como o artigo que demonstra a opção do Estado brasileiro pela sustentabilidade, garantindo, à geração presente e à geração futura, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶².

Conforme destaca Vladimir Freitas⁶³, no Brasil, os efeitos de um uso desregrado da industrialização e de outras formas de produção em grande escala começaram a se intensificar na década de 1970. A legislação, no entanto, somente avançou no sentido de conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente com a Constituição Federal de 1988. É no texto constitucional que o ordenamento jurídico brasileiro assume o seu compromisso com um desenvolvimento baseado na preservação do ambiente, ou, em outros termos, com o desenvolvimento sustentável. Torna-se inadmissível, portanto, um desenvolvimento que despreze a questão ambiental.

Juarez Freitas invoca atenção para o disposto no parágrafo 2º do art. 5º da Constituição, que prevê que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros que decorram do regime e dos princípios constitucionais, bem como não exclui aqueles oriundos de tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Consoante este dispositivo, a sustentabilidade pode ser considerada direito fundamental, a despeito de não constar expressamente no rol do art. 5º. Portanto, é possível enquadrar como inconstitucionalidade omissiva a falta de adoção de medidas efetivas de concretização dos vetores da sustentabilidade⁶⁴.

A jurisprudência nacional interpreta no mesmo sentido, enquadrando o desenvolvimento sustentável como direito fundamental inerente a todos os cidadãos. Destacam-se dois julgados no STF determinantes para o entendimento consolidado desses conceitos no Brasil, um deles em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade e outro em Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

⁶² *Idem.*

⁶³ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Página 233, et seq.

⁶⁴ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro. Op cit.* Página 122, et seq.

E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. **A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). **Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual** (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.** - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a **"defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.** Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental,

considerado este em seu aspecto físico ou natural. **A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.** - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

(STF - ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator: Min. CELSO DE MELLO)⁶⁵

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO:

⁶⁵ Sem destaques no original.

PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta **indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável.** Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. 2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. 3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. 4. **Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.** 5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram. 6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República. 7. Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil. 8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são

escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil). 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente. (STF - ADPF 101 / DF - DISTRITO FEDERAL ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA)⁶⁶

Salienta-se, ainda, a relação íntima entre a sustentabilidade e a concretização de alguns direitos. Como exemplo é possível citar o direito à moradia. Analisando-se sistematicamente, o direito à moradia vai além de uma mera garantia a um “teto”, mas abrange uma moradia que forneça condições dignas de vida para os seus moradores.

Fiorillo⁶⁷, analisando o inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade e os incisos X e XI do art. 5º da Constituição, ressalta que o direito à moradia refere-se ao uso de determinada porção territorial de terra nas cidades, consagrado na Constituição no art. 5º, inciso XI, como direito à casa, antro de garantia da intimidade familiar. Em uma interpretação mais aprofundada, o mesmo autor determina que a disciplina do direito à moradia no caput do art. 6º do texto constitucional traduz o dispositivo do art. 225 do mesmo diploma legal. Uma vez que a garantia do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia demonstram que o direito à vida da pessoa humana está relacionado com o local em que a pessoa vive⁶⁸.

Portanto, o direito à moradia está relacionado com o meio ambiente sustentável, em que a moradia forneça minimamente segurança e saúde aos seus detentores. É nesse sentido que Juarez Freitas alerta para uma imensidão de atos e

⁶⁶ Sem destaques no original.

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Op cit.* Páginas 263 e 264.

⁶⁸ *Idem.*

omissões estatais que poderão ter sua constitucionalidade contestada, cabendo a jurisprudência progressista defender esses direitos⁶⁹.

Logo, as políticas públicas precisam estar em consonância com os princípios e objetivos fundamentais do Estado, dispostos na Carta Magna. É necessário um controle e acompanhamento dessas políticas⁷⁰ a fim de se verificar se as suas propostas estão em conformidade com o texto constitucional e se elas estão conseguindo se realizar e efetivar.

É preciso destacar que os valores da sustentabilidade não estão inclusos apenas na redação constitucional, mas também na legislação infraconstitucional. A Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, anterior a própria Constituição de 1988, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, assegurando o desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional e a dignidade da vida humana. A mesma lei ainda reconhece que o meio ambiente é patrimônio coletivo e que o governo deverá atuar no sentido de manutenção do equilíbrio ecológico⁷¹.

A Lei nº 8.666/1993, alterada pela Lei nº 12.349/2010, inclui a garantia da promoção do desenvolvimento sustentável nas licitações e nos contratos administrativos relativos a obras, serviços, compras, alienações e locações nos âmbitos dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁷².

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/1997, consagra o uso racional e integrado dos recursos hídricos a fim de promoção do direito sustentável, bem como com a finalidade de assegurar as presentes e futuras gerações a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados ao consumo⁷³. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e

⁶⁹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. *Op cit.* Página 122, *et seq.*

⁷⁰ *Ibidem.* Página 119.

⁷¹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷² BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷³ BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional dos Recursos Hídricos. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

Reforma Agrária, estabelecida pela Lei nº 12.188/2010, traz como princípio e como objetivo da política, o desenvolvimento rural sustentável⁷⁴.

A Lei nº 9.985/2000, regulamentando o art. 225, § 1º, I, II, III e VII da Constituição, além de outras providências, consagra o uso sustentável, em que é possível a exploração dos recursos naturais desde que se garanta a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo os atributos biológicos de forma socialmente justa e economicamente viável⁷⁵. Há ainda a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regulamentada pela Lei 11.959, de 29 de junho de 2009⁷⁶.

A Lei 10.257 de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, também trata da sustentabilidade, mais especificamente na área urbana. Para a referida lei, a cidade sustentável é definida pelo acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, aos serviços públicos em geral, ao trabalho e ao lazer, em que esses direitos sejam garantidos às presentes e futuras gerações.⁷⁷

As diretrizes nacionais para o saneamento básico, descritas na Lei nº 11.445/2007, afirmam como princípios norteadores da prestação de serviços de saneamento básico, dentre outros, no art. 2º: “III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente”, “VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante” e “VII - eficiência e sustentabilidade econômica”. Não obstante, o art. 48, II, afirma a seguinte diretriz da política de saneamento básico da União: “aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia”⁷⁸.

⁷⁴ BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷⁶ BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

⁷⁸ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

A Lei nº 12.305/2010, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos, destaca a necessidade da coleta seletiva, da destinação final e da disposição final dos resíduos sólidos de forma ambientalmente adequada, da gestão integrada dos resíduos sólidos, da adoção de padrões sustentáveis de produção e de consumo, da reciclagem, da reutilização e da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Inclusive, a Lei elenca como princípios da gestão dos resíduos sólidos a prevenção e a precaução, a visão sistêmica que inclua os âmbitos social, cultural, econômico, tecnológico e o da saúde pública, o desenvolvimento sustentável e a ecoeficiência⁷⁹.

Ainda, podemos citar a recente Lei nº 12.587/2012 que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. No art. 5º o desenvolvimento sustentável das cidades nas dimensões socioeconômicas e ambientais é suscitado como princípio da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Da mesma forma, no art. 7º, o desenvolvimento sustentável, com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos, aparece novamente como objetivo da política.

Ou seja, todo o sistema jurídico conflui para o reconhecimento de que o desenvolvimento sem o devido respeito às formas de vida não é suficiente para se alcançar os objetivos propostos pelo Estado na Carta Magna, tão pouco proporcionar felicidade à população. Dessa forma, o desenvolvimento congruente com os valores da sustentabilidade, o desenvolvimento sustentável, é uma exigência social atual, além de princípio e direito fundamental.

Evidenciam-se as implicações do desenvolvimento sustentável na estrutura e na disciplina das cidades. A partir de seus preceitos, as áreas urbanas passaram por verdadeira revolução para se adequar à nova realidade imposta pela sustentabilidade e abandonarem o status de espaços excludentes. Este é o objeto de estudo do próximo capítulo.

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

4 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

O *caput* do art. 225 da Constituição Brasileira assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como condição à sadia qualidade de vida. A visão estreita de meio ambiente considerado apenas como o espaço de natureza bruta, sem qualquer interferência humana, há muito tempo foi abandonada pelos estudiosos. Dessa forma, considerando que a maior parte da população vive em áreas consideradas urbanas, é imperioso inserir as cidades no contexto da preservação ambiental.

Nicoletto salienta a proximidade entre a matéria urbanística e ambiental. Para ele, mesmo que o direito urbanístico não tenha objetivo direto de tutelar o meio ambiente, assim o faz indiretamente quando defende a proteção da qualidade de vida, que depende da proteção ambiental para se concretizar⁸⁰.

Segundo José Afonso da Silva, a qualidade do meio ambiente em que desenvolvemos as atividades diárias, por influenciar diretamente na qualidade de vida, é um bem ou patrimônio. Dessa maneira, torna-se obrigatória a preservação do meio ambiente, assegurando o bem-estar do ser humano e proporcionando o seu desenvolvimento. Portanto, o objeto de tutela do direito, no âmbito urbanístico, é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida humana⁸¹.

É nesse sentido que o art. 182 da CF define que a política de desenvolvimento urbano, de competência dos municípios, deverá ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Incluindo-se como condição ao atendimento do bem-estar dos cidadãos e das funções sociais da cidade, o respeito ao meio ambiente.

A preocupação não se limita à qualidade do ambiente natural, mas com o patrimônio ambiental urbano considerado como um conjunto global de fatores, dentre eles, a especulação imobiliária sem controle, um sistema viário que comporte o número elevado de automóveis e a falta de conservação dos bens culturais. É necessário

⁸⁰ NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Planejamento urbano: instrumento de tutela da qualidade de vida*. In: LUNELLI, Carlos Alberto. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010. Página 87.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981. Página 436, *et seq.*

buscar um desenvolvimento urbano que respeite e não destrua os elementos constitutivos do povo⁸².

Evidencia-se que os impactos ambientais são sentidos de maneira mais forte nas cidades, devido à intensa ocupação dos solos, saturando o meio ambiente⁸³. São fatores que diminuem a qualidade de vida urbana a intensidade dos processos poluidores resultantes primordialmente da industrialização e do uso de veículos automotores e a insuficiência e ineficiência de serviços públicos essenciais como a má distribuição de equipamentos urbanos, o uso inadequado do solo, a ausência de áreas verdes e a baixa qualidade técnica das construções⁸⁴.

As cidades surgiram inicialmente com a finalidade de proteção e de subsistência. Posteriormente, novas necessidades surgiram e tiveram início as atividades de escambo e de comércio⁸⁵. A Revolução Industrial foi fundamental ao desenvolvimento das cidades, sobretudo na Europa Industrial do século XIX. Foi neste momento que a concentração populacional na área urbana européia passou a ser superior à da zona rural⁸⁶.

Analisando a história do fenômeno urbano brasileiro, é possível averiguar semelhanças com o apanhado histórico acerca do desenvolvimento da consciência ambiental, uma vez que ambos estão estritamente interligados aos ciclos econômicos.

No primeiro ciclo de exploração, conhecido como ciclo do pau-brasil, há o início das primeiras aglomerações humanas. No entanto, ainda são fortemente influenciadas pela agricultura. A primeira vila é a de São Vicente fundada por Martim Afonso na expedição colonizadora. No Governo Geral já existiam 16 vilas e povoados no litoral brasileiro, é neste momento que Tomé de Souza funda Salvador.⁸⁷

Destaca-se que os núcleos urbanos nessa época eram fundados por iniciativa oficial, sem surgimento por meio de aglomerações espontâneas de população.

⁸² *Idem.*

⁸³ NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Op cit.* Página 87, *et seq.*

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro. Op cit.* Página 5, *et seq.*

Excetuando-se as vilas litorâneas, voltadas ao comércio exterior, e as de regiões mineradoras, voltadas à exploração do minério⁸⁸.

É possível salientar também que a política de ocupação instituída por Portugal era contraditória. Uma vez que se fundavam vilas por meio de uma política municipalista, mas ao mesmo tempo ofereciam terras no formato de sesmarias, em que as terras eram esparsas e tendiam a formação de engenhos rurais. Dessa forma, alguns núcleos denominados como urbanos, não o são realmente, tratando-se apenas de agricultores reunidos em vilas⁸⁹.

Portanto, o desenvolvimento das áreas urbanas no Brasil foi concentrado em determinadas regiões de acordo com a economia praticada. É o caso do desenvolvimento da área litorânea por conta do comércio exterior, de Minas Gerais e Goiás em razão da exploração mineral, do Nordeste graças à produção de cana-de-açúcar e do Sul do país devido à pecuária⁹⁰.

Ainda, é possível destacar que a urbanização no Brasil agravou os problemas da desigualdade social e de desordenamento urbano, uma vez que não existiam políticas públicas urbanas e a ocupação do solo ocorreu de maneira eventual e incerta⁹¹.

Flávio Villaça, ao tratar da questão urbana ou o “espaço intra-urbano”, utilizando a nomenclatura do autor, afirma a relação entre a estrutura territorial das cidades com outras estruturas não territoriais, as estruturas sociais, notoriamente as estruturas econômica, política e ideológica⁹².

As cidades adquiriram valor na medida em que o espaço, que anteriormente era apenas solo, foi sendo construído. Essa construção se deu pelo trabalho social despendido nessa produção e o trabalho tem um valor. Há também o valor do produto desse processo produtivo, a infraestrutura e os edifícios, bem como o valor da localização ou aglomeração, o uso da terra. Com isso, o espaço é colocado no mercado

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Op cit.* Página 84 e 85.

⁹² VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. Página 12.

como oferta, representado pelo valor da mercadoria espaço. Valor diferenciado do conjunto de elementos que o constituem, como os prédios, ruas, praças etc⁹³.

Portanto, é possível aferir que o resultado das conformações espaciais das cidades deriva de atuações humanas, em geral de cunho econômico e político, conflitantes. A formação das cidades está relacionada com um jogo de interesses, notadamente os interesses do capital⁹⁴.

A localização urbana é fixada pela rede de infraestrutura, pavimentação, energia, água, esgoto etc, e pelas possibilidades de transporte de produtos, pessoas e comunicação de um ponto a outro. No entanto, é preciso ressaltar que há a necessidade dos dois fatores em conjunto para definir a urbanização, infraestrutura sem mobilidade e mobilidade sem infraestrutura não podem ser consideradas áreas verdadeiramente urbanas⁹⁵.

4.1 Mobilidade urbana e a ordenação territorial e social das cidades

As vias de transporte têm importante influência na determinação da área de expansão urbana, bem como no arranjo interno das cidades. Por exemplo, um terminal de transporte urbano proporciona melhoria na acessibilidade e, conseqüentemente, valorização da região. Note-se que não se trata de proximidade, mas de melhoria de acesso ao centro da cidade e às áreas de consumo. Outro fator relevante é que este transporte deve atender a demanda de sua população no tocante às tarifas, vias, terminais e pontos de parada⁹⁶.

É por conta da precariedade do sistema de transportes urbanos das metrópoles brasileiras que as classes sociais mais altas ocuparam as regiões mais próximas ao centro, restando às mais baixas as regiões mais longínquas e de difícil acesso⁹⁷.

Mattei, Amorim e Liedke advertem quanto ao atual caos da mobilidade nas cidades. Afirmam que o crescimento urbano desordenado, o encarecimento da oferta

⁹³ *Ibidem*. Página 72, *et seq.*

⁹⁴ LUFT, Rosângela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Página 105.

⁹⁵ VILLAÇA, Flávio. *Op cit.* Página 23, *et seq.*

⁹⁶ *Ibidem*. Páginas 80 e 81.

⁹⁷ *Ibidem*. Página 106.

dos serviços de transporte, o uso de combustíveis poluentes, a instalação de placas ao longo das rodovias, a ausência de calçadas e rampas de acesso aos portares de necessidades especiais de locomoção, a iluminação deficiente, a falta de espaços destinados a estacionamentos, a quantidade pequena de ciclovias, a pouca arborização urbana, a ineficiência dos transportes coletivos, a expansão imobiliária sem programação, as grandes construções em bairros sem infraestrutura, a apropriação ilegal de espaços públicos por ambulantes e a baixa capacidade de investimento público contribuem intensamente para a formação e promoção desse caos urbano⁹⁸.

Políticas de incentivo ao consumo, a redução do IPI, o elevado custo e a má condição dos transportes coletivos estimularam o uso do transporte individual, dos automóveis (movidos geralmente por combustíveis fósseis poluidores da atmosfera) e do transporte coletivo irregular, comprometendo ainda mais a qualidade de vida da população urbana⁹⁹.

Contudo, também foram implantadas políticas a fim de melhorar a acessibilidade, como por exemplo, as gratuidades e descontos nas tarifas de transporte coletivo a determinados segmentos sociais e o aumento de veículos da rede pública de transporte que atendem pessoas portadoras de deficiência de locomoção.

A lei nº 10.098/00 também traz referências importantes em relação à mobilidade urbana, associada à acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência e de mobilidade reduzida, traçando modificações na arquitetura de edifícios, nos espaços de uso público, nas vias de circulação, nos meios de transporte coletivo e nos sistemas de comunicação e sinalização.

Em 2007 foi encaminhado pelo Presidente da República o PL nº 1678/2007, para instituição das diretrizes da política de mobilidade urbana, regulamentando os artigos 21, XX, e 182 da Constituição Federal. Esse projeto de lei foi formulado pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, entre 2004 e 2006, sendo

⁹⁸ MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. *Trânsito urbano: o limiar do caos? Políticas de gestão e mobilidade urbana*. In: LUNELLI, Carlos Alberto. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010. Página 31, et seq.

⁹⁹ *Idem*.

aprovado ao final pelo Conselho das Cidades¹⁰⁰. Em 2012 foi aprovada a Lei 12.587, conhecida como a Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana.

Em consonância com o Estatuto da Cidade, a mobilidade urbana tem por objetivo a integração entre as diferentes modalidades de transportes, buscando maior acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território municipal. Infere-se, portanto, que a política de mobilidade urbana é de caráter majoritariamente municipal devendo constar no Plano Diretor das cidades, conjugando atividades rurais e urbanas e proporcionando o desenvolvimento socioeconômico do município.

Os objetivos da política de mobilidade urbana, conforme o art. 7º da Lei 12.587/12, são: i) redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão social, ii) acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, iii) melhoria nas condições urbanas da população no tocante à acessibilidade e mobilidade, iv) desenvolvimento sustentável com a diminuição dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas e v) consolidação da gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. Ou seja, a mobilidade urbana é uma forma de concretização de direitos fundamentais na seara urbana, instrumentalizando o direito à cidade. Inclusive, a lei trata de alguns direitos dos cidadãos de maneira minuciosa, como o transporte público coletivo.

Porém, deve-se destacar que a eficácia da Política de Mobilidade Urbana dependerá da implementação de suas diretrizes pelo governo, sobretudo do governo local. Em que a participação ativa e efetiva da população é essencial à concretização dessa política¹⁰¹.

A mobilidade também está relacionada com o direito de ir e vir da população, que não poderá ser tolhido por ineficiência do poder público na organização e planejamento dos espaços urbanos. Ressalta-se que o direito à circulação é um direito primordial a efetivação do direito à cidade.

Contudo, a mobilidade não se resume à acessibilidade e à circulação, estando intimamente relacionada com a sustentabilidade. Destaca-se que o uso de automóveis

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Ibidem.* Página 48.

é um dos maiores contribuidores para a poluição atmosférica. É preciso repensar a mobilidade não apenas na esfera dos movimentos cotidianos da população, mas também acompanhando os valores sustentáveis. Daí a promoção do uso de meios de transporte não poluidores, como a bicicleta e os carros elétricos e híbridos, e a valorização do pedestre.

Villaça defende que um dos fatores mais fortes na determinação da estrutura do espaço urbano é a apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído pelas classes mais e menos favorecidas economicamente. Essa disputa se refere basicamente à localização dos imóveis e à mobilidade urbana, ou seja, estão relacionadas com os movimentos de consumo e de trabalho¹⁰².

Segundo Villaça, em todas as capitais brasileiras foi reproduzido o mesmo modelo de espaço urbano segregado e diferenciado. O principal modelo de segregação presente no Brasil é o do “centro x periferia”. Em que no centro se concentrariam os serviços urbanos e, portanto, seria uma área ocupada predominantemente pelas camadas de renda mais alta da população. Já a periferia caracterizada por terrenos mais distantes, seria ocupada predominantemente por pessoas de renda mais baixa. Dessa maneira, fica clara a intenção excludente na ocupação dos espaços¹⁰³.

Ainda, destaca que a decadência dos centros das grandes cidades brasileiras se deve basicamente a saída das classes de alta renda para outras regiões, impulsionada pela facilidade de mobilidade territorial, proporcionada principalmente pelos automóveis¹⁰⁴.

É devido a essa forte influência do mercado imobiliário na organização urbana, que Mattei, Amorim e Liedke defendem um controle rígido pelo Estado nessa atividade, a fim de que as construções sejam orientadas à concretização do desenvolvimento sustentável¹⁰⁵.

¹⁰² *Ibidem*. Página 42, *et seq.*

¹⁰³ *Ibidem*. Página 143.

¹⁰⁴ VILLAÇA, Flávio. *Op cit.* Página 34.

¹⁰⁵ MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. *Op Cit.* Página 42.

Outro fator que interfere na expansão urbana é a natureza, geralmente impedindo o crescimento em determinada direção¹⁰⁶. São exemplos de obstáculos naturais as montanhas e os rios.

4.2 Determinação jurídica da cidade

Contudo, apesar de toda a determinação social e histórica na construção das cidades, conforme salienta Luft, elas não passam de um conceito jurídico. A zona urbana tem por fato gerador um ato jurídico, a lei. Conforme determina o art. 47 da Lei 11.977/2009, considera-se área urbana uma parcela de território, contínua ou não, delimitada pelo plano diretor ou lei específica. Em que diante de uma omissão legislativa municipal, deverá ser demarcado um perímetro com área urbana para fins censitários, mediante concordância expressa do Prefeito¹⁰⁷.

Ainda, há áreas que apesar de estarem fora do perímetro urbano, se desenvolveram em função dele ou acabaram sendo englobadas por ele, tais áreas são denominadas de áreas de expansão ou áreas de extensão urbana¹⁰⁸. Dessa maneira, o território da cidade é formado pelo perímetro urbano somado às áreas de expansão. Essa classificação é importante para definir os limites de incidência do planejamento urbano, bem como na delimitação das competências dos entes federativos¹⁰⁹.

As cidades podem ser definidas por meio de três critérios: o demográfico, o econômico e o político-administrativo¹¹⁰. O critério demográfico determina que as cidades são áreas territoriais que apresentam grande concentração populacional. O segundo critério refere-se às atividades econômicas desenvolvidas na cidade, como a comercial e a industrial. O último critério afirma que a cidade necessariamente deverá possuir núcleo urbano que concentre a sede do governo municipal, portanto, trata-se de uma sede de poderes que organiza as áreas urbanas e demais regiões ao seu redor.

Atenta-se para a distinção entre municípios e cidades. Os primeiros são entes da Federação, dotados de personalidade jurídica própria, conferida pela Constituição,

¹⁰⁶ VILLAÇA, Flávio. *Op cit.* Página 85.

¹⁰⁷ LUFT, Rosangela Marina. *Op cit.* Páginas 114 e 115.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Ibidem.* Página 118.

possuindo território e competências próprias. Por sua vez, as cidades não possuem personalidade jurídica própria, tratando-se da somatória de áreas urbanas e rurais, exercendo poderes públicos sobre todo o território composto em seus limites espaciais¹¹¹.

Destaca-se, ainda, a passagem do conceito de cidade como espaço coletivo para uma entidade dotada de funções sociais e, posteriormente, a sua consagração enquanto direito¹¹². O *caput* do art. 182 da Constituição consagra as funções sociais da cidade, da mesma forma a Lei 10.257/2001, que em seu art. 2º elege como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. É nesse sentido que Rosângela Luft define como “nascente principiológica” da função social da cidade, a função social da propriedade¹¹³.

A mesma autora ainda destaca a necessidade da atuação estatal, por meio de políticas públicas efetivas, comprometida com a concretização dos direitos sociais. O desenvolvimento sustentável deve ser o norte dessas políticas, revisando-se os padrões de consumo e de produção adotados, principalmente no meio urbano. A Constituição e o Estatuto da Cidade enumeram vários princípios e diretrizes que instrumentalizam a atividade dos agentes públicos¹¹⁴.

A política urbana mencionada no art. 182 da Carta Magna não se limita a assegurar as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos cidadãos em ambiente urbano. Os parágrafos do mesmo artigo enumeram medidas efetivas de concretização da política urbana. São elas: i) o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; ii) a conceituação de função social da propriedade urbana, enquanto aquela que atende os requisitos fundamentais de ordenação da cidade expressos no plano diretor; iii) a previsão de desapropriação de imóveis urbanos para atender as finalidades da política urbana, com a devida e prévia indenização em dinheiro; iv) a possibilidade de exigência, mediante lei municipal de área incluída no plano diretor, de uso adequado do solo, sob pena de parcelamento ou

¹¹¹ *Ibidem*. Páginas 115 e 118.

¹¹² LUFT, Rosângela Marina. *Op cit.* Página 106, *et seq.*

¹¹³ *Ibidem*. Páginas 112 e 113.

¹¹⁴ *Ibidem*. Páginas 106, *et seq.*

edificação compulsórios, da instituição de IPTU progressivo e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Ainda, no art. 183, há a possibilidade do que alguns autores denominam de usucapião urbana. Na realidade trata-se da obtenção de domínio de propriedade urbana de até 250 m², por aquele que a esteja utilizando para fins de sua moradia e/ou de sua família, durante cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que não seja proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural.

O Estatuto da Cidade, enquanto lei regulamentadora dos arts. 182 e 183 da Constituição que instituem a política urbana, também prevê essa modalidade de usucapião especial, bem como a usucapião especial coletiva. Dentre outros instrumentos que a Lei 10.257/2001 elenca como instrumentos gerenciadores da propriedade urbana pelo poder público estão: i) desapropriação, ii) servidão administrativa, iii) limitações administrativas, iv) tombamento de imóveis, v) instituição de unidades de conservação, vi) instituição de zonas especiais de interesse social, vii) concessão de direito real de uso, viii) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ix) direito de superfície, x) direito de preempção, xi) outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso, xii) transferência do direito de construir, xiii) operações urbanas consorciadas, xiv) regularização fundiária, xv) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, xvi) referendo popular e plebiscito, xvii) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e xiii) legitimação da posse.

A criação do Ministério das Cidades e a instituição da SEMOB – Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, com a finalidade de desenvolvimento de novas formas e métodos preventivos e repressivos que estejam de acordo com a sustentabilidade urbana, proporcionando melhoria na qualidade de vida, é outra forma de atuação estatal na gestão urbanística e ambiental. Essas duas unidades procuram integrar a questão da mobilidade às demais questões urbanas, principalmente com as relativas ao controle e uso do solo¹¹⁵.

O Ministério das Cidades possui quatro secretarias, atuantes nos setores de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos e transportes urbanos. Também

¹¹⁵ MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. *Op cit.* Página 32, *et seq.*

foram transferidos para esse ministério, o DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito, a CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre¹¹⁶.

Da mesma forma, o incentivo à informação e à educação da população quanto às questões atinentes à seara urbana também são políticas públicas essenciais à realização dos valores sustentáveis nas cidades, uma vez que as opções das famílias interferem diretamente na mobilidade e no meio ambiente urbano. A mobilidade é um excelente exemplo nesse sentido, em que a escolha pelo uso de meios de transporte individuais e automobilísticos, contribui para a diminuição da qualidade de vida, devido à produção em maior escala de poluição atmosférica e contribuindo para o aumento de congestionamentos. Contudo, essas escolhas são as mais comuns em nossa sociedade, pois representam maior *status* social do que o uso de meios de transporte mais condizentes com a preservação ambiental, como as bicicletas, que estão associadas às camadas sociais de baixa renda¹¹⁷. A conscientização, portanto, é primordial na alteração dessa mentalidade incompatível com os valores sustentáveis atuais.

Essa conscientização tardia em nosso país, já há algum tempo tem sido pauta de discussões internacionais. A Carta de Atenas, produto do quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado em 1933, já trata da indispensável conexão entre o direito de propriedade e os interesses coletivos, da adequação entre planejamento regional e local e da necessidade de um compromisso público quanto à habitação digna para todos, representando um marco histórico em matéria urbanística¹¹⁸.

A segunda parte da Carta de Atenas apresenta as deficiências urbanas e as divide em: habitação, trabalho, lazer e circulação. A habitação é considerada como meio de concretização da saúde moral e física dos habitantes, incluindo-se nela, o direito à moradia e os prolongamentos deste, tais como os serviços de saneamento, a proximidade de postos de saúde e de escolas e a manutenção dos serviços públicos. Luft ressalta que nessa época, a moradia era vista sob concepção mais funcionalista e

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ LUFT, Rosangela Marina. *Op cit.* Página 125, *et seq.*

menos social. O trabalho abrange as condições de higiene, saúde e bem-estar no ambiente laborativo. O âmbito do lazer é representado pelos equipamentos públicos, como praças, parques e bibliotecas, mas também pelos cafés, restaurantes e teatros, ou seja, são espaços destinados a atividades recreativas. Por fim, a circulação, que engloba a acessibilidade, mobilidade e paisagismo das vias de transporte¹¹⁹.

A Carta de Atenas é criticada pelo seu caráter funcionalista e por praticamente desconsiderar as diversidades culturais entre os povos, uma vez que propunha um tratamento homogêneo aos espaços urbanos. Além de defender a demolição de construções irregulares, como as áreas de favela. Essa concepção não é admitida mais diante dos valores atuais constitucionais, prevalecendo o respeito às diferentes configurações espaciais. Contudo, tais críticas não retiram a importância deste documento internacional. A Carta de Atenas representou, sobretudo, uma maior preocupação estatal com a gestão urbana e um ponto de partida para a definição das funções sociais da cidade¹²⁰.

Em 1976, em Vancouver, a ONU promoveu a conferência *Habitat I* a fim de se discutir internacionalmente os assentamentos urbanos e o direito à moradia. Diferentemente da Carta de Atenas, a cidade na Declaração de Vancouver é caracterizada como local de exercício da cidadania e de formação de identidades, em que a habitação digna seria sua maior preocupação. A moradia em condições dignas seria a primeira necessidade humana, pois ela é a responsável pela autodeterminação da pessoa no espaço¹²¹.

Luft destaca três princípios da Declaração de Vancouver, são eles: i) promoção da qualidade de vida, englobando as necessidades básicas de alimentação, moradia, saneamento, emprego, saúde, educação e seguridade social, ii) controle público sobre o uso, a posse, a disposição e a reserva de terras e iii) direito e responsabilidade dos indivíduos de participarem da elaboração e implementação de políticas e programas para assentamentos humanos¹²².

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Ibidem.* Página 129, *et seq.*

¹²² *Idem.*

O primeiro princípio se refere ao mínimo existencial, às necessidades básicas de todos os cidadãos, que devem ser garantidas por meio de políticas públicas eficientes. O segundo princípio refere-se à regulação e planejamento do uso do solo, que no Estado brasileiro, está principalmente na esfera de competência dos municípios, por meio do planejamento e das ações de caráter urbanístico. Por fim, o terceiro princípio é a concretização da democracia no âmbito das cidades, em que é fundamental a participação da população, seja por meio de entidades públicas ou privadas ou individualmente, na definição do uso do território¹²³.

A Declaração de Vancouver ainda ressalta a interligação dos planos social, econômico, ambiental e cultural, a necessidade de adaptação dos planos à realidade econômica e social e a indispensabilidade da participação da população respeitando sua individualidade e privacidade¹²⁴.

Após a Conferência *Habitat I*, a ONU criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, que posteriormente, em 2002, passou a ser chamada como UM-HABITAT. Essa entidade tem por finalidade garantir e promover moradia sustentável e adequada para todos¹²⁵.

A Agenda *Habitat* produzida na Conferência *Habitat II*, realizada em Istambul no ano de 1996, é considerada como uma compilação das discussões da Conferência de Vancouver e demais discussões mundiais acerca do assunto que contribuíram para a realização dessa segunda conferência. Além de reforçar os argumentos da Declaração de Vancouver, a Agenda *Habitat* ressalta a descentralização de poderes nos Estados Nacional, deixando aos poderes locais a competência para tratar de questões urbanísticas. Dessa maneira, a Agenda *Habitat* é considerada como referência internacional na atuação e definição de políticas públicas municipais¹²⁶.

Também foi implementada uma rede de observatórios urbanos com o objetivo de averiguar se os compromissos firmados na Agenda *Habitat* estavam sendo

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

cumpridos, assim como foram propostos treinamentos dos agentes públicos e privados¹²⁷.

Finalmente, há a Carta Mundial do Direito à Cidade, proposta em 2004 e 2005, no Fórum Social das Américas de Quito, no Fórum Mundial Urbano de Barcelona e no V Fórum Mundial de Porto Alegre. Essa carta consagra o direito humano à cidade, enquanto direito coletivo e difuso, passível, portanto, de ação popular, de inquérito civil e de ação civil pública¹²⁸.

Outra característica da Carta Mundial do Direito à Cidade é o fato dela não se limitar a elencar um rol de direitos, mas ir além, prevendo mecanismos administrativos e judiciais para que o direito à cidade seja efetivado¹²⁹.

Em vista disso, tem-se defendido recentemente as cidades sustentáveis como necessidade indispensável da sociedade, em que o crescimento espacial da área urbana e o meio ambiente protegido proporcionem aumento na qualidade de vida e, conseqüentemente, a concretização dos direitos constitucionais de cada um dos cidadãos¹³⁰. Ou seja, a sustentabilidade é conceito que transcende a seara do direito ambiental, alcançando o espaço urbano com a finalidade de conciliação das necessidades humanas, das questões sociais e a função socioambiental da cidade¹³¹. A cidade, portanto, passa a ser concebida para além de mero espaço, mas como entidade valorativa, imprescindível ao desenvolvimento humano¹³².

Ressalta-se que esse não é apenas um compromisso do poder público, mas também da coletividade de maneira geral¹³³. Segundo Nicoletto, a implementação de espaços democráticos pode ser considerado como essencial à estruturação de cidades sustentáveis. A população, detentora de maiores informações, poderá atuar conscientemente na definição do seu meio ambiente, de maneira equilibrada, adequada à sua realidade e às suas necessidades.¹³⁴

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Ibidem.* Página 137, *et seq.*

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Op cit.* Páginas 90 e 91.

¹³¹ *Ibidem.* Página 95.

¹³² LUFT, Rosangela Marina. *Op cit.* Página 113.

¹³³ NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Op cit.* Página 91.

¹³⁴ *Ibidem.* Páginas 97 e 98.

A atuação popular poderá ser desde a participação em audiências públicas e cobrança de seus representantes para realizarem políticas públicas, até a adoção de medidas mais responsáveis e melhores ao meio ambiente, bem como contribuindo na formulação das prioridades e nas formas de uso e ocupação do solo¹³⁵.

Em vista disso é possível afirmar que a ocupação desenfreada do território, as políticas socioeconômicas com foco em resultados privatistas e a formação de regimes urbanos excludentes contribuíram para se atingir um país desequilibrado ecologicamente¹³⁶. No entanto, é apenas equilibrando meio ambiente, desenvolvimento e justiça social que será possível concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, dentre outros, presente em nossa Constituição.

É necessário atentar às cidades brasileiras, que demonstram a inexistência de condições dignas de vida, sobretudo no tocante à moradia, à mobilidade e à degradação do ambiente. Nesse sentido, o planejamento urbano surge como alternativa essencial à efetivação dos direitos fundamentais na cidade.

¹³⁵ MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. *Op cit.* Página 48.

¹³⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *Op cit.* Páginas 98 e 99.

5 PLANEJAMENTO E A TUTELA JURÍDICA URBANA E AMBIENTAL

A atividade de planejar consiste em estabelecer diretrizes, analisando os problemas e propondo soluções. O planejamento não é acidental, é produto do exame de determinadas variáveis e tem por finalidade alcançar um objetivo, mediante uma sequência de atos. Não se restringindo a tão somente atividades de programação de obras ou do crescimento da cidade, mas englobando toda a gestão administrativa¹³⁷.

Aguiar¹³⁸ ressalta a distinção entre o processo de planejamento e os planos e projetos. Segundo o mesmo autor, planos e projetos são meios do governo alcançar determinadas metas, ou seja, são maneiras de estruturar e gerenciar recursos para se alcançar um objetivo previamente estabelecido. Por sua vez, o processo de planejamento é a definição dessas metas e a administração delas, estabelecendo prioridades, conforme os interesses da população que compõem os municípios¹³⁹.

Ainda, salienta-se a distinção entre políticas públicas e planejamento. Apesar de estar presente na esfera das políticas públicas, o planejamento não se confunde com elas. As políticas públicas são mais amplas e decorrentes do processo político de realização dos objetivos do governo. Já os planos, em geral, são a exteriorização dessas políticas, produtos do processo de planejamento¹⁴⁰.

O processo de planejamento tem início com a verificação dos problemas da população. Posteriormente, há a fase de estudo desses problemas, identificando quais as possíveis soluções. Após, verifica-se quais as finalidades passíveis de realização durante o período do governo. Por fim, há a programação das ações. Além disso, é necessário um acompanhamento da execução dessas ações planejadas, buscando sempre um aprimoramento das ações e uma readaptação, buscando o melhor atendimento das necessidades da comunidade interessada¹⁴¹.

O objetivo primordial do planejamento municipal é proporcionar o crescimento e desenvolvimento da cidade de maneira ordenada, evitando situações urbanas caóticas,

¹³⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. Página 33, *et seq.*

¹³⁸ *Ibidem*. Página 43.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ LUFT, Rosangela Marina. *Op cit.* Página 153.

¹⁴¹ AGUIAR, Joaquim Castro. *Op cit.* Página 43.

presentes em muitos municípios brasileiros¹⁴². A administração municipal deverá atuar no sentido da realização constante dos direitos fundamentais e sociais de cada cidadão constantes na Carta Magna, corporificados por meio da função social da cidade.

A Constituição Brasileira impõe ao administrador público conduta ativa e comprometida com o planejamento. Atenta-se que o planejamento governamental é um processo permanente e contínuo, estruturador da utilização de recursos e ações para se atingir o desenvolvimento do país. Em que o orçamento e o planejamento devem estar em consonância, impedindo que o administrador assuma responsabilidades além da disponibilidade financeira¹⁴³.

O planejamento pode e deve ser aplicado a qualquer município, adaptável à suas peculiaridades. O ato de planejar nunca foi exclusividade de municípios que já adquiriram um maior estágio de desenvolvimento, que possua maior extensão territorial, maiores recursos financeiros ou maior quantidade populacional. O planejamento em si não exige um grande dispêndio de recursos financeiros e pessoais, mas apenas da institucionalização de um sistema de trabalho que faça um apanhado dos problemas, os analise e proponha soluções conforme as prioridades e a disponibilidade financeira. Em municípios pequenos, portanto, não há a necessidade de estabelecer um órgão específico para o planejamento, contudo o planejamento enquanto ferramenta de gestão deve existir, impedindo que os planos anuais sejam vazios de conteúdo e não alcancem bons resultados¹⁴⁴.

O planejamento público tem três dimensões: i) técnica, ii) política e iii) jurídica. A dimensão técnica se refere à metodologia própria de trabalho, à sistematização das informações voltadas a determinados fins e ao apoio de profissionais especializados quando necessário. A dimensão política alude ao processo de estabelecimento de prioridades e de escolha de qual ação é a mais adequada, convergindo diversos interesses de diferentes camadas da sociedade. A dimensão jurídica é aquela que, após o devido trâmite legislativo, torna o plano, elaborado pelas dimensões técnica e política, lei¹⁴⁵.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Ibidem. Página 23.*

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ *Idem.*

José Afonso da Silva salienta que, enquanto os planos não forem aprovados por lei, eles não passam de propostas técnicas e/ou administrativas, sem vincular ações obrigatórias. Dessa forma, somente o processo do planejamento não é suficiente para transformar a realidade¹⁴⁶. A partir da aprovação legislativa, o plano passa a ser imperativo, devendo obrigatoriamente ser respeitado e seguido, diferentemente do plano indicativo, que apresenta apenas sugestões e depende da vontade dos indivíduos para se concretizar¹⁴⁷.

Os planos urbanísticos brasileiros têm natureza de lei, seja no plano formal, seja no material. A exigência formal é realizada no momento em que o plano é aprovado por lei. Já a exigência material se dá com o conteúdo transformador da realidade do plano, ainda que seu conteúdo não seja totalmente jurídico, contendo também dispositivos de ordem administrativa e executiva¹⁴⁸. Dessa maneira, o princípio da legalidade é respeitado, preservando o mandamento de “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei”¹⁴⁹.

A Constituição trata de inúmeros planos ao longo de seu texto, conferindo-lhes, dessa forma, valor legal. O art. 21, inciso IX, atribui competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, e o inciso XVIII, de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas. O art. 48 confere ao Congresso Nacional dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, em seu artigo II, e, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, em seu artigo IV. O *caput* do art. 174 prevê a função de planejamento do Estado e que ele será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado e o parágrafo primeiro desse mesmo artigo determina que lei específica determine as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. O parágrafo 1º do art. 182, afirma que o plano diretor das cidades é instrumento básico da política de

¹⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro. Op cit.* Páginas 111 a 122.

¹⁴⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. *Op cit.* Página 23.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Ibidem.* Página 44.

desenvolvimento e de expansão urbana. Segundo o art. 187 a política agrícola deverá ser planejada. O art. 214 refere-se ao plano nacional da educação. Dentre outros dispositivos que fazem referência direta ou indireta ao planejamento.

Pela primeira vez na história legislativa brasileira, a Constituição disciplinou questões urbanísticas, instituindo um capítulo específico para a Política Urbana (arts. 182 e 183), atribuindo instrumentos específicos para a sua concretização e conferindo ao plano diretor *status* de ferramenta constitucional de planejamento. Aguiar ressalta que essa disposição constitucional é oportuna e pretende evitar problemas futuros, limitando o uso da propriedade à sua função social e abolindo completamente o direito absoluto em relação à propriedade do nosso ordenamento¹⁵⁰.

A Constituição Federal em seu art. 21, inciso XX, atribui a competência de instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos à União. Destaca-se o inciso I do art. 24 da Constituição que atribui competência concorrente à União, Estados e Municípios para legislar sobre direito urbanístico. Dessa forma, cada unidade federativa tem competência para elaborar planos de caráter urbano, como a ordenação do solo e a estruturação das cidades, que atenda suas finalidades e peculiaridades. Nas matérias de competência comum das três unidades da federação (art. 23 da CF), como a proteção das paisagens naturais e do meio ambiente e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, há a possibilidade de planos das três esferas, desde que o nacional seja mais geral e os estaduais e municipais atendam as peculiaridades de suas áreas de atuação, além da necessária congruência entre os dispositivos específicos com as diretrizes nacionais¹⁵¹.

Cabe à União realizar o planejamento nacional, estabelecendo diretrizes gerais de ordenação do território urbano, definindo uma estrutura urbana desejável e que propicie o desenvolvimento do país. Esse planejamento nacional não deverá atentar as minúcias de cada cidade, isso é de competência de cada município. O plano nacional urbano poderá ser apresentado em conjunto a outro plano, como parte integrante deste, ou em um plano autônomo. Ainda, a União poderá elaborar planos regionais, com o

¹⁵⁰ *Ibidem*. Página 44.

¹⁵¹ *Ibidem*. Página 41.

intuito de gerenciar as questões urbanas de determinada macrorregião do país, que envolva os interesses de mais de um estado-membro. Aguiar ressalta que a União, além de disciplinar matéria urbanística de cunho nacional, também elabora planos de desenvolvimento que acabam por interferir muitas vezes na ordenação territorial das cidades¹⁵².

Os Estados têm competência para elaborar planos regionais ou microrregionais referentes à área territorial superior a de um município. Portanto, trata de interesses regionais que envolvam determinada região de dentro do território estadual¹⁵³.

O art. 30 da Constituição prevê as competências exclusivas municipais dentre elas destacam-se: i) a competência para legislar sobre assuntos de interesse local; ii) a competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que lhe couber; iii) a competência para instituir e arrecadar os próprios tributos, bem como de utilizar suas rendas como lhe aprouver, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestação de contas, iv) a competência para criar, organizar e suprimir distritos em seu território, observando a legislação estadual; v) a competência de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo e a vi) a competência de proteção do patrimônio histórico-cultural local, observando as legislações e fiscalizações federais e estaduais.

Nota-se que os municípios brasileiros deverão, portanto, tratar das questões de interesse local, estas interpretadas como as peculiaridades de cada município, nas suas mais variadas manifestações, seja nas questões ambientais, urbanísticas, históricas e culturais. Essa tutela municipal deverá ocorrer por meio da elaboração legislativa específica e também por meio do planejamento adequado às características municipais, conforme as competências elencadas no art. 30 do texto constitucional.

5.1 Planejamento municipal e plano diretor

O principal instrumento de planejamento dos municípios é o plano diretor, conforme a previsão do parágrafo 1º do art. 182 da Constituição e do art. 40 da Lei

¹⁵² *Ibidem*. Páginas 39 a 41.

¹⁵³ *Ibidem*. Páginas 41 e 42.

10.257/2001. O parágrafo 1º do mesmo artigo 40 sustenta que os planos orçamentários, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, deverão estar em consonância com as diretrizes do plano diretor.

Diferentemente dos planos orçamentários, o plano diretor é de iniciativa geral, em que qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, o Prefeito ou os cidadãos (manifestação de no mínimo 5% do eleitorado, de acordo com o inciso XIII do art. 29 da CF) poderão elaborar projeto de Lei e submetê-lo a Câmara Municipal para aprovação, conforme a exigência do parágrafo 1º do art. 182 da Constituição¹⁵⁴. Outra diferença, é que no plano diretor poderá ou não conter apenas matérias de ordem urbanística, ou seja, o princípio da exclusividade não é uma máxima nos planos urbanísticos. É possível que o plano diretor contenha disposições acerca da gestão de pessoal ou do orçamento do município. Contudo, quanto a essas matérias, a iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Ainda, cabe destacar que apenas membros da Câmara dos Vereadores poderão apresentar emendas ao projeto de lei do plano diretor, excetuando-se apenas as emendas que se refiram à matéria de competência privativa do Prefeito e impliquem em aumento de despesas¹⁵⁵.

A propriedade urbana deverá atender a sua função social, garantindo o atendimento às necessidades dos cidadãos, sobretudo no tocante à qualidade de vida, à justiça social e ao pleno desenvolvimento das atividades econômicas. O plano diretor é fundamental para a realização dessas finalidades, uma vez que é ele que define os critérios de ordenação da cidade¹⁵⁶.

O plano diretor abrangerá toda a área do município, as áreas urbanas e as áreas rurais, e deverá ser revisto no mínimo a cada 10 anos. Além disso, o plano diretor será elaborado com ampla participação popular, por meio de audiências públicas e de debates, e transparência de informações, através da publicidade e fácil acesso às informações¹⁵⁷.

Aguiar destaca que mesmo que o plano diretor abranja todo o território municipal, as ações propostas pelo plano acabam incidindo mais no perímetro da

¹⁵⁴ *Ibidem*. Página 47, *et seq.*

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br. Art. 39.

¹⁵⁷ *Ibidem*. Art. 40.

cidade, que é o centro dinâmico, de maior concentração populacional do município e de grande movimentação dos serviços e demais atividades econômicas¹⁵⁸.

Apesar de instrumento essencial ao processo de planejamento municipal, nem todos os municípios deverão instituir obrigatoriamente um plano diretor. Há obrigatoriedade apenas para os municípios que possuam ao menos uma das seguintes características: i) possuir mais de vinte mil habitantes, ii) integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, iii) utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação para fins de atendimento à função social da propriedade urbana, iv) integrar área de especial interesse turístico, v) integrar área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e vi) estar incluída no cadastro nacional de municípios como áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e inundações bruscas, ou outros processos geológicos e hidrológicos correlatos. Os municípios com mais de quinhentos mil habitantes, além do plano diretor, também deverão elaborar plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido¹⁵⁹.

O plano diretor deverá conter no mínimo disposições quanto: i) à delimitação das áreas urbanas em que se aplicará o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, ii) ao direito de preempção, ao direito de construir, ao exercício do direito de construir em outro local ou à alienação do direito de construir, às alterações no uso do solo e à delimitação de áreas para aplicação de operações consorciadas e iii) ao sistema de acompanhamento e controle¹⁶⁰.

Especificamente para os municípios que estejam cadastrados como possuidores de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto ou de inundações bruscas ou outros processos geológicos e hidrológicos correspondentes serão exigidos também os requisitos do art. 42-A, incluído no Estatuto da Cidade pela Lei 12.608 de 2012. São eles: i) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, ii) mapeamento identificando as áreas de maior risco dos fenômenos naturais de

¹⁵⁸ AGUIAR, Joaquim Castro. *Op cit.* Página 33

¹⁵⁹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br. Art. 41.

¹⁶⁰ *Ibidem*. Art. 42.

deslizamento ou inundação, iii) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação da população de áreas de risco de desastre, iv) medidas de drenagem urbana, v) diretrizes para regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social.

Para a ampliação urbana, também se faz necessário o uso de instrumentos de planejamento. O Estatuto da Cidade prevê duas hipóteses: i) elaboração de plano específico que contenha a demarcação do perímetro urbano, a delimitação das áreas que contenham restrição à urbanização, a definição das áreas de controle especial em virtude da possibilidade de ocorrências de desastres naturais, a determinação de diretrizes e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais, as formas de parcelamento, uso e ocupação do solo, a previsão de áreas para habitação de interesse social, a fixação de diretrizes e instrumentos específicos de preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural e a prescrição de mecanismos que garantam a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes dessa ampliação urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público, conforme o disposto no art. 42-B da referida lei e ii) plano diretor que atenda as exigências do caput do art. 42-B, que são as mesmas descritas no item anterior como parte integrante do plano específico. Ressalta-se, contudo, que o parcelamento do solo deverá estar obrigatoriamente disposto em projeto específico, conforme o parágrafo 3º do mesmo artigo.

Salienta-se que o planejamento não deverá se limitar a um calendário de obras, mas deverá ser integrativo, estabelecendo diretrizes e normas em diversos aspectos, como o físico, o econômico, o social e o institucional, e objetivando o progresso econômico e o aproveitamento e beneficiamento dos recursos locais¹⁶¹. Isso pode ser observado até pelo formato que a Lei 10.257/2001 dá ao plano diretor, exigindo compromisso dos municípios com a função social da cidade. Se o plano urbanístico não for executado com a finalidade de melhoria da qualidade de vida da população, se

¹⁶¹ AGUIAR, Joaquim Castro. *Op Cit.* Página 42, *et seq.*

resumirá a uma mera peça administrativa sem significado de existência. Ainda, o plano diretor é uma peça maleável, devendo ser adaptado constantemente à realidade¹⁶².

Além do plano diretor, os municípios também possuem outros instrumentos de planejamento de acordo com a Lei 10.257/01, como o parcelamento do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

A Lei 12.305/10 também elenca o planejamento como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme o disposto no inciso I do art. 8º. Dessa forma, o planejamento torna-se ferramenta essencial à concretização do objetivo da política, qual seja a gestão integrada entre entes federativos, sociedade civil e empresas privadas e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. A mesma lei, a partir do art. 14, trata exaustivamente dos planos de resíduos sólidos nas três esferas de governo, União, Estados e Municípios, além da previsão de elaboração obrigatória do plano de gerenciamento de resíduos sólidos por determinados setores da sociedade (como estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e as empresas de construção civil, conforme o art. 20) com conteúdo mínimo descrito em lei. Destaca-se ainda a necessária convergência entre os planos de resíduos sólidos com os demais planos do ente federativo, seja de caráter econômico, político, urbanístico e ambiental e com os demais planos das outras esferas, em que o plano municipal deverá estar de acordo com o plano estadual, que por sua vez, segue a diretriz do plano nacional¹⁶³.

A Lei 12.587/12 também privilegia o planejamento no gerenciamento da mobilidade urbana, conforme a disposição do art. 2º. Ainda, o seu art. 6º, inciso I, prevê integração da política nacional de mobilidade urbana com a política de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito de cada ente federativo. Da mesma forma que a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana dedica capítulo específico para tratar do planejamento, a partir do seu art. 21. No parágrafo 3º

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

do art. 24 há a obrigatoriedade de integração do plano de mobilidade urbana ao plano diretor municipal¹⁶⁴.

5.2 Planejamento urbanístico-ambiental, sustentabilidade e exequibilidade

O planejamento urbano é instrumento jurídico, ainda que não exclusivamente jurídico, essencial à concretização das políticas públicas de desenvolvimento urbano, sobretudo as municipais, uma vez que pressupõe: i) legitimidade estatal, por ser uma ferramenta democrática imposta pela Carta Magna; ii) pluralidade e amplitude de participação; iii) a necessidade de efetivação de políticas públicas de caráter distributivo e redistributivo, limitando e estimulando determinadas atividades e direitos, direcionando os mecanismos de modo a proporcionar o desenvolvimento de comunidades mais carentes; iv) o princípio da função social da cidade e v) o desenvolvimento urbano, nas suas manifestações de ordem econômica, social, cultural, ambiental e política¹⁶⁵.

Rosângela Luft, ao tratar do planejamento urbano, destaca o uso dos termos urbanização, urbanificação e urbanismo. Segundo ela, às vezes a imprecisão técnica do uso desses termos acaba por gerar dificuldades na implementação do planejamento urbanístico¹⁶⁶.

Urbanização é o termo que designa o processo de desenvolvimento das áreas urbanas de forma superior às áreas rurais. Logo, trata-se de um fenômeno histórico, promovido pela ação humana, a fim de proporcionar maior crescimento econômico da região. É por meio do estudo da urbanização que podemos constatar o atual panorama das cidades e verificar a displicência do Estado com medidas de planejamento e investimento urbanas¹⁶⁷.

A urbanificação pode ser definida como o conjunto de medidas que tem por objetivo suprir as deficiências urbanas. Contudo, Luft ressalta que o conceito de urbanização muitas vezes incorpora a urbanificação. Logo, urbanização pode ser

¹⁶⁴ BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Política Nacional da Mobilidade Urbana. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

¹⁶⁵ LUFT, Rosângela Marina. *Op cit.* Página 152.

¹⁶⁶ *Ibidem.* Página 120, *et seq.*

¹⁶⁷ *Idem.*

definida como o processo histórico de desenvolvimento das cidades e também como o conjunto de técnicas aplicadas para solucionar os problemas da cidade. Essas práticas de conformação e atenuação dos problemas urbanos, que estão inseridas no campo de competência dos poderes públicos, são denominadas de atividades urbanísticas, dentre elas está o planejamento¹⁶⁸.

Salienta-se que as atividades urbanísticas são funções públicas, uma vez que apenas um poder instituído e suportado pelo princípio da legalidade poderá intervir nos espaços públicos e particulares. Daí o planejamento ser considerado majoritariamente como atividade política e não apenas como técnica ou científica, pois é gerenciado pelos entes públicos com o objetivo de atender as necessidades da população. É por isso que a abordagem atual da cidade deverá ser enquanto função e direito¹⁶⁹.

Já o urbanismo é a ciência preocupada com a organização dos espaços de forma funcional e estética, prevendo princípios e técnicas de uso e ocupação do solo urbano¹⁷⁰.

No âmbito internacional há importantes documentos que tratam do planejamento urbanístico, dentre eles a Declaração de Vancouver. Na seção destinada a tratar de oportunidades e soluções nos assentamentos humanos, o planejamento e as políticas públicas, desde que adequadas à realidade social de cada país, respeitando suas particularidades territoriais, históricas e culturais e os grupos socialmente frágeis, são instrumentos de realização da justiça social. Além disso, destaca-se a importância da participação popular no processo de planejamento por meio de mecanismos de comunicação efetivos, da constante integração dos planos social, econômico, ambiental e cultural e da necessária atualização do planejamento à realidade da população vivenciada naquele momento histórico¹⁷¹.

O planejamento urbano brasileiro seguiu as mesmas linhas do planejamento internacional. São do final do século XIX e início do XX as primeiras manifestações

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ *Ibidem.* Página 129, *et seq.*

expressivas do planejamento, pois é nesse período que as questões urbanas ganham relevância frente às rurais¹⁷².

Como exemplo dessas ações há: a criação da Comissão de Melhoramento da Cidade, no ano de 1892, em São Paulo, com os objetivos de organização, embelezamento e melhoramento da cidade e a implementação de projeto de planejamento de saneamento que se preocupava conjuntamente com o crescimento e a expansão urbana, na cidade de Santos, entre 1905 e 1910. Contudo, essas primeiras medidas urbanísticas tinham caráter meramente funcionalista, seguindo a tendência mundial. O Plano Agache do Rio de Janeiro e de Curitiba, apesar de utilizarem a expressão plano diretor, permanecem nessa mesma inclinação¹⁷³.

A Era Vargas foi marcada pela conscientização coletiva acerca das questões sociais e do desenvolvimento, a fim de criar uma nacionalidade forte. Foi um período de atuação intensa da Administração Pública na elaboração de planos, sobretudo, no tocante às aglomerações urbanas. Entretanto, apesar da enérgica elaboração, o planejamento teve pouca exequibilidade, criando abismos entre o planejado e o real¹⁷⁴.

Após a década de 50 há o período desenvolvimentista da economia brasileira. Nesse período há a criação do Banco Nacional de Habitação, do Sistema Financeiro de Habitação, da Política de Desenvolvimento Urbano e o II Plano de Desenvolvimento do Brasil. A política urbana nesse período era orientada pelo funcionalismo, em que a cidade era espaço de consumo coletivo. Os instrumentos urbanísticos nessa época não visavam à cidade como espaço plural e político¹⁷⁵.

No período militar, o privilégio foi do planejamento nacional em detrimento das ações descentralizadas dos municípios. Devido a essa característica, há autores, como Villaça, que sustentam que não havia propriamente planejamento urbano. O planejamento se resume a instrumento de legitimação da ação estatal, uma vez que já não havia mais a legitimação popular em um regime ditatorial¹⁷⁶.

Ou seja, o processo de urbanização brasileiro, calcado basicamente em valores econômicos, resultou em um quadro insustentável de debilitação do meio ambiente e

¹⁷² *Ibidem*. Página 139, *et seq.*

¹⁷³ *Idem*.

¹⁷⁴ *Idem*.

¹⁷⁵ *Idem*.

¹⁷⁶ *Idem*.

de exclusão social. Além disso, internacionalmente, esse desenvolvimento começou a ser condenado, diante da ascensão do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a política urbana deveria mudar o enfoque, se distanciando da atuação focada no embelezamento e na funcionalidade¹⁷⁷.

Nas décadas de 70 e 80, os movimentos sociais no Brasil adquirem importância e força, diante da decadência do regime autoritarista e da possibilidade de uma nova Constituição democrática. O resultado foi a Constituição de 1988, que tem capítulo específico destinado à política urbana, além da consagração de inúmeros direitos fundamentais e sociais, como a função social da propriedade e o direito à moradia¹⁷⁸.

Aguiar ressalta a existência de referências indiretas ao planejamento na legislação constitucional, como o art. 225 da Constituição, em que para se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações é necessário um planejamento condizente com essa finalidade¹⁷⁹.

Portanto, é possível afirmar que o planejamento atual assumiu o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável, nas mais diversas áreas, dentre elas, a urbana.

A Declaração de Estocolmo¹⁸⁰ destaca o papel fundamental do planejamento na seara ambiental, e também urbanística, em vários de seus dispositivos, sobretudo nos princípios 13, 14 e 15. O princípio 13 prevê que o planejamento do desenvolvimento deverá ser coordenado a fim de propiciar um uso mais racional dos recursos naturais e melhorar as condições ambientais. O princípio 14 afirma que o planejamento racional constitui instrumento indispensável à conciliação entre desenvolvimento e preservação do meio ambiente. O princípio 15 projeta a aplicação dos mecanismos de planejamento nos assentamentos urbanos com a finalidade de evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente. A Agenda 21 também trata do planejamento, sobretudo no capítulo 7.

Por meio desses dispositivos é possível afirmar e sustentar um planejamento ambiental, condizente com a modificação do pensamento mundial acerca do meio

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ AGUIAR, Joaquim Castro. *Op Cit.* Página 38.

¹⁸⁰ ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. Disponível no sítio eletrônico internet: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>

ambiente. Essa nova modalidade de planejamento tem por foco as intervenções humanas suportadas pelos ecossistemas¹⁸¹.

Maria de Assunção Ribeiro Franco afirma que o planejamento ambiental é instrumento indispensável à preservação da vida na Terra. Sem ele e diante do fracasso das tentativas de planejamento calcados na visão economicista ou estratégico-militar e da escassez de recursos naturais como água e alimentos, não será possível a continuidade da vida em nosso planeta como a conhecemos hoje¹⁸².

Para ela, portanto, o conceito de planejamento ambiental é “todo o esforço da civilização na direção da preservação e conservação dos recursos ambientais de um território, com vistas à sua própria sobrevivência”. Ou seja, todo planejamento que pressupor a valoração e conservação dos recursos naturais de um determinado espaço territorial, baseada na autossustentação e nas relações sistêmicas, será ambiental¹⁸³.

O planejamento ambiental deverá prever medidas que promovam o uso de fontes renováveis de energia, de sistemas sustentáveis de transporte e de atividades sustentáveis nos ramos industriais, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida. Ainda, a educação e a democracia também são pautas relevantes no planejamento ambiental, pois é a partir delas que se constrói uma cultura e uma política baseada no desenvolvimento sustentável¹⁸⁴.

Os principais princípios do planejamento ambiental são: i) preservação ou não ação, que se refere às áreas de reserva que deverão permanecer intocadas; ii) recuperação, que se refere à aplicação de processos de provocação ou de aceleração de processos regenerativos de áreas depredadas pela ação humana, e iii) conservação, que se refere à utilização dos recursos naturais pelo homem sem a degradação do meio¹⁸⁵.

Além das funções de garantia do desenvolvimento sustentável e da promoção de qualidade de vida à população, o planejamento ambiental também tem por objetivo a previsão de situações ambientalmente desfavoráveis a vida humana, tais como crises

¹⁸¹ FRANCO, Maria Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume FAPESP, 2001. Página 35.

¹⁸² *Ibidem*. Página 22, et seq.

¹⁸³ *Ibidem*. Página 34, et seq.

¹⁸⁴ *Ibidem*. Página 22, et seq.

¹⁸⁵ *Ibidem*. Página 34, et seq.

alimentares e energéticas¹⁸⁶. Daí o art. 42-A da lei que institui o Estatuto da Cidade prever medidas específicas para áreas ecologicamente instáveis e suscetíveis a desastres naturais.

Franco destaca que são nas conurbações que os problemas ambientais são mais intensos, sendo necessária uma reflexão das questões urbanas sob o viés ecológico e ambiental antes mesmo da análise urbana¹⁸⁷. A cidade é um ecossistema incompleto ou heterotrófico, dependente, portanto, de amplas áreas externas para obtenção de energia, alimentação, água, dentre outros materiais essenciais ao desenvolvimento da vida¹⁸⁸.

Ou seja, atualmente é impensável um planejamento urbanístico que não envolva as matrizes ambientais. O planejamento ambiental, dessa maneira, insere-se no âmbito de atuação do planejamento urbano, concretizando os vetores ambientais nas cidades e realizando o direito à cidade sustentável.

Contudo, porque investir no planejamento se historicamente o nosso país é marcado pela inexequibilidade? Será possível um planejamento efetivo e eficiente? Este questionamento é levantado por Rosângela Luft e também por muitos outros autores e estudiosos da questão urbanística e ambiental no Brasil. Segundo a autora, o distanciamento entre o plano e a sua concretização não é decorrente unicamente das insuficiências financeiras do Estado, mas principalmente devido à inadequação entre diretrizes e estratégias de ação e a realidade do município¹⁸⁹.

A ausência de administradores públicos capacitados e de uma noção global e uma articulação entre os planejamentos nacionais, estaduais e municipais, assim como a dissociação entre o real e o técnico e a insuficiente compreensão da sociedade a que se propõe o processo de planejamento são as principais causas do insucesso dos planos propostos¹⁹⁰.

Outro fator é a participação popular, muito negligenciada historicamente no Brasil. É necessário que existam mecanismos efetivos de comunicação e de tomadas de decisão pela população interessada. Da mesma forma, a população deverá buscar

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Ibidem.* Página 57.

¹⁸⁸ *Ibidem.* Página 64, *et seq.*

¹⁸⁹ LUFT, Rosângela Marina. *Op cit.* Página 153, *et seq.*

¹⁹⁰ *Idem.*

atuar intensamente no acompanhamento da execução do planejamento e na sua fiscalização, exigindo dos agentes públicos a sua concretização conforme as necessidades populacionais.

Luft destaca ainda que o objeto do planejamento deve adquirir caráter emancipatório, factível e efetivo. É preciso ressaltar que a degradação ambiental e o sistema social exclusivo não possuem autores definidos, mas possuem responsáveis diretos, os agentes públicos e privados, que mesmo podendo alterar a realidade e repelir as irregularidades, nada fizeram¹⁹¹.

A ação estatal não pode prescindir ao planejamento, uma vez que ele é mandamento constitucional. Entretanto, não basta a realização de um planejamento “para inglês ver”. É imprescindível que se desenvolva um planejamento condizente com a realidade, instrumento efetivo e apto à materialização de direitos constitucionais inerentes a todos, sem distinção de qualquer tipo e essenciais à dignidade da pessoa humana.

¹⁹¹ *Idem.*

6 CONCLUSÃO

O incentivo a um desenvolvimento econômico dissociado da preocupação com a preservação dos bens naturais e com o bem-estar de toda a coletividade resultou em ambientes desequilibrados e excludentes, violadores de vários direitos inerentes à vida digna. A destruição irresponsável do meio ambiente revelou consequências extremamente nocivas à continuidade da vida humana e de várias outras espécies na Terra, se medidas urgentes de reparação dos danos ocorridos e de prevenção de maiores prejuízos não fossem tomadas.

Diante deste quadro, inicia-se um movimento de alteração do conceito de propriedade privada no mundo, de modificações legislativas e de elaboração de novas leis que colocassem o meio ambiente como bem inviolável e essencial à qualidade de vida humana. O desenvolvimento sustentável surge neste momento nas discussões internacionais como solução imperativa aos problemas socioambientais de todos os países do mundo.

De acordo com os valores do desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico e preservação ambiental seriam fins indissociáveis do Estado, cabendo ao governo medidas de congruência desses dois objetivos. Dessa forma, as condutas do governo, da sociedade civil e das empresas privadas deveriam se adequar aos novos valores de proteção da natureza. Assim como o crescimento econômico e o desenvolvimento tecnológico só seriam aceitáveis se norteados pelos valores da sustentabilidade.

Neste momento, o planejamento ressurgiu com novas características e novos objetivos, aclamado como instrumento fundamental da gestão administrativa do Estado e como propiciador da concretização dos preceitos do desenvolvimento sustentável. A busca pelo desenvolvimento de meios alternativos de transporte, o fortalecimento de uma rede de transporte coletivo eficiente, a reciclagem, as campanhas de diminuição de produção de lixo, o uso de energias renováveis, as medidas com o objetivo de reduzir a poluição atmosférica e da água e todas as ações com a finalidade de tutelar o meio ambiente nas suas mais variadas manifestações, seja a natural, a cultural, a

histórica e também a artificial, resultado da alteração humana, são elementos do planejamento ambiental.

Destaca-se que essa é uma tendência mundial e aplicável nas mais variadas esferas de competência. No Brasil, a tutela ambiental é disciplinada pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Contudo, o planejamento ambiental relacionado com as peculiaridades locais é realizado sobremaneira pelos municípios, em conjunto com o planejamento urbanístico.

O planejamento urbanístico diante das novas concepções ambientalistas e do desenvolvimento dos direitos sociais, também adquiriu novas roupagens. Até então, contaminado por doutrinas funcionalistas, o planejamento urbanístico limitava-se à ordenação da cidade para fins estéticos. Contudo, essa despreocupação social e ambiental com as cidades, ocasionou ambientes de grande desigualdade entre as classes. Em que a minoria da população urbana tinha acesso aos aparelhos públicos da cidade e aos benefícios urbanos e a grande maioria vivia em condições insalubres de completa miserabilidade, sem acesso a serviços básicos como os de saneamento e transporte interurbano.

Abandonando o seu caráter funcionalista, o planejamento urbano brasileiro atual é responsável pelo uso e ocupação do solo, pela expansão urbana controlada, pela preservação ambiental, pela previsão de catástrofes naturais e pela proposição de soluções rápidas e eficientes a esses eventos e pela garantia aos direitos de liberdade, de locomoção, de propriedade, de moradia, de saúde, de segurança e de lazer. A cidade é vista como local de concretização de direitos, em que todos têm direito à cidade, propriamente dita, com todos os seus bônus. Dessa maneira, o planejamento deve atuar no sentido de tornar a cidade um local de emancipação social e não de exclusão, como o que tem ocorrido ao longo de décadas em muitas cidades brasileiras.

Para isso, o planejamento deverá ser condizente com a realidade do município. Estabelecendo prioridades e permitindo a participação popular nos processos de decisão e na fiscalização da execução. A Administração Pública deve assumir compromisso com a efetividade do planejamento, revisando-o constantemente e realizando as adequações necessárias.

Esse é um compromisso constitucional, uma vez que em diversos dispositivos da Carta Magna, o planejamento é invocado, muitas vezes, como instrumento obrigatório de gerenciamento de recursos públicos e estabelecimento de objetivos primordiais. Além disso, o planejamento é previsto em todas as esferas de governo, União, Estados e Municípios, nas mais diversas áreas de atuação e pelos mais diferentes instrumentos de concretização. O plano diretor é um exemplo desses instrumentos em disciplina urbanística e ambiental prevista no art. 182 da Constituição e de instituição obrigatória aos municípios com mais de 20.000 habitantes. Outros exemplos são os planos de resíduos sólidos, previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como o planejamento do transporte público urbano, estabelecido na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Portanto, o planejamento é instrumento de concretização de direitos. Pois a partir dele é possível orientar a ação da Administração para a materialização dos direitos fundamentais e sociais de cada cidadão, atendendo as particularidades de cada região e proporcionando vida digna a toda a população.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Política Nacional dos Recursos Hídricos. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Legislação federal, sítio eletrônico internet: www.planalto.gov.br.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

FRANCO, Maria Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume FAPESP, 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LUFT, Rosangela Marina. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19 ed. ver. atual e ampl. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2011.

MATTEI, Juliana Flávia; AMORIM, Laura Lúcia da Silva; LIEDKE, Mônica Souza. *Trânsito urbano: o limiar do caos? Políticas de gestão e mobilidade urbana*. In: LUNELLI, Carlos Alberto. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

NICOLETTO, Rodrigo Luciano. *Planejamento urbano: instrumento de tutela da qualidade de vida*. In: LUNELLI, Carlos Alberto. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010.

ONU. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. Disponível no sítio eletrônico internet:
<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *Direito Ambiental: Doutrina e casos práticos*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.