

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**CIDADES SUSTENTÁVEIS E AS NORMAS JURÍDICAS DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO**

**TAMIRES REGINA ZIMERMANN FOPA**

**Itajaí-SC, dezembro de 2018.**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

## **CIDADES SUSTENTÁVEIS E A NORMAS JURÍDICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

**TAMIRES REGINA ZIMERMANN FOPA**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientador(a): Professor(a) Doutor(a) Marcelo Buzaglo Dantas**

**Co-orientador(a): Professor(a) Doutor(a) Tereza Cantó Lopez**

**Itajaí-SC, dezembro de 2018.**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos ilustres Professores, Dr. Marcelo Buzaglo Dantas e Dra. Tereza Cantó Lopez,  
pela disposição, atenção e ensinamentos durante este período.

## **DEDICATÓRIA**

À minha Família, minha base.

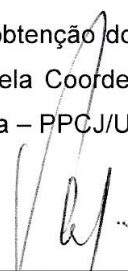
## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, dezembro de 2018.

**Tamires Regina Zimermann Fopa**  
**Mestrando(a)**

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



---

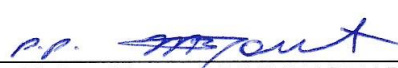
Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz  
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



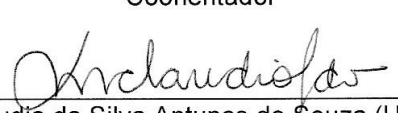
---

Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Presidente



---

Doutor Andres Molina Gimenez (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA)  
Coorientador



---

Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 17 de dezembro de 2018

## ROL DE CATEGORIAS

**Cidade:** “[...] é uma organização mutável e polivalente, num espaço com muitas funções, erguido por muitas mãos num período de tempo relativamente rápido”.<sup>1</sup>

**Cidades Sustentáveis:** “é aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem estar”.<sup>2</sup>

**Direitos Fundamentais:** São “[...] todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, expressa ou implicitamente, integradas à constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na constituição formal”.<sup>3</sup>

**Desenvolvimento Urbano Sustentável:** Trata-se da organização do território urbano de forma a equilibrar as dimensões econômica, social e ambiental, para garantir vida digna às presentes e futuras gerações.

**Gestão Democrática da Cidade:** “[...] participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.<sup>4</sup>

**Planejamento Urbano:** “[...] conjunto coordenado de ações, pela Administração Municipal, visando à consecução de determinados objetivos; ou seja, a elaboração

---

<sup>1</sup> LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3. ed. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2011. Tradução de: Jefferson Luiz Camargo. Título original: *The image of the city*. p. 101.

<sup>2</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 68.

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINON, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 323.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

de planos ou programas governamentais”.<sup>5</sup>

**Plano Diretor:** “[...] complexo de normas legais, contendo diretrizes, objetivos, programas e metas, que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o meio-ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período de tempo”.<sup>6</sup>

**Política de Desenvolvimento Urbano:** “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>7</sup>

**Sustentabilidade:** “[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.<sup>8</sup>

**Urbanismo:** “[...] é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> PELLIZZARO, André Luiz. PELLIZZARO, Reinaldo Assis. **Estatuto da Cidade Interpretado**. Curitiba: Edipel, 2002. p. 10.

<sup>6</sup> MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 35.

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Artigo 182.

<sup>8</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 511.

## SUMÁRIO

|                                                                                                               |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>RESUMO</b>                                                                                                 | p. 11 |
| <b>RESUMEN</b>                                                                                                | p. 12 |
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                             | p. 13 |
| <b>1 A CIDADE E OS DIREITOS</b>                                                                               | p. 16 |
| 1.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS                                                                                  | p. 16 |
| 1.1.1 Conceito e evolução histórica                                                                           | p. 16 |
| 1.1.2 Direitos e Garantias Fundamentais previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 | p. 19 |
| 1.1.3 Direito Fundamental ao Meio Ambiente                                                                    | p. 23 |
| 1.2 A CIDADE E O CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO                                                              | p. 26 |
| 1.2.1 A Cidade                                                                                                | p. 26 |
| 1.2.2 O Crescimento populacional na área urbana                                                               | p. 28 |
| 1.3 A CRISE E OS PROBLEMAS LOCAIS                                                                             | p. 33 |
| 1.3.1 O prejuízo aos Direitos Fundamentais                                                                    | p. 36 |
| 1.3.2 A exclusão urbana                                                                                       | p. 38 |
| 1.3.2 O prejuízo ao meio ambiente                                                                             | p. 43 |
| <b>2 CIDADES SUSTENTÁVEIS</b>                                                                                 | p. 50 |
| 2.1 SUSTENTABILIDADE                                                                                          | p. 50 |
| 2.1.1 Sustentabilidade nas Convenções e Acordos Internacionais                                                | p. 50 |
| 2.1.2 Conceito de Sustentabilidade                                                                            | p. 54 |
| 2.1.3 Sustentabilidade e desenvolvimento                                                                      | p. 58 |
| 2.2 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE                                                                             | p. 60 |
| 2.2.1 Sustentabilidade Ambiental                                                                              | p. 61 |
| 2.2.2 Sustentabilidade Econômica                                                                              | p. 62 |
| 2.2.3 Sustentabilidade Social                                                                                 | p. 64 |
| 2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS                                                                                      | p. 66 |
| 2.3.1 Urbanismo sustentável                                                                                   | p. 66 |
| 2.3.2 Cidades Sustentáveis nas Convenções Internacionais                                                      | p. 71 |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 3.1.1.1 Agenda Brasileira..... | p. 75 |
| 3.1.1.1 União Europeia.....    | p. 75 |

### **3 NORMAS JURÍDICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO..... p. 81**

#### **3.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS..... p. 81**

##### **3.1.1 Política de Desenvolvimento Urbano..... p. 81**

##### **3.1.2 Distribuição de competência..... p. 82**

#### **3.2 ESTATUTO DA CIDADE..... p. 85**

##### **3.2.1 Das diretrizes do Estatuto da Cidade..... p. 86**

##### **3.2.2 Instrumentos da Política Urbana..... p. 93**

#### **3.3 PLANO DIRETOR..... p. 95**

##### **3.3.1 Disposições mínimas..... p. 98**

##### **3.3.2 Elaboração do Plano Diretor..... p. 100**

##### **3.3.3 Participação popular..... p. 101**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS..... p. 105**

### **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS..... p. 109**

## RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa “Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente”, dentro da área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo”, em dupla titulação com a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, e a Universidade de Alicante – UA. Tem como objetivo averiguar as normas jurídicas de desenvolvimento urbano, aptas a implantar Cidades Sustentáveis. Com intuito de demonstrar a necessidade em adotar padrões da Sustentabilidade na organização das Cidades, discorrer-se acerca dos direitos que a envolve, uma vez que, com o crescimento populacional, grande parte dos cidadãos ali exercem seus direitos e buscam desenvolver uma vida com dignidade. Verifica-se a forma como ocorreu o crescimento populacional nas áreas urbanas, bem como os prejuízos resultantes, de ordem ambiental e social, que são cerne dos problemas que resultam na crise global. Disserta-se ainda acerca da Sustentabilidade como princípio apto a promover o equilíbrio das esferas ambiental, social e econômica, e a importância em adotar os preceitos da Sustentabilidade na ordenação das Cidades, para alcançar as Cidades Sustentáveis. Expõe-se as normas jurídicas de desenvolvimento urbano, que tem como base a Constituição da República Federativa do Brasil e são regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. Averigua-se as diretrizes previstas pelo Estatuto, bem como os instrumentos jurídicos, aptos a implantar tais diretrizes. Dentre os instrumentos, destaca-se o Plano Diretor, que constitui instrumento jurídico estratégico para planejamento, construção e gestão de Cidades Sustentáveis e para tornar os espaços urbanos inclusivos, resilientes e sustentáveis.

Palavras-chave: Cidades Sustentáveis, Sustentabilidade, Desenvolvimento Urbano Sustentável.

## **RESUMEN**

La presente Disertación está inserta en la Línea de Investigación "Derecho, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente", dentro del área de concentración "Fundamentos del Derecho Positivo", en doble grado con la Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, y la Universidad de Alicante - UA. Tiene como objetivo averiguar las normas jurídicas de desarrollo urbano, aptas para implantar Ciudades Sustentables. Con el fin de demostrar la necesidad de adoptar estándares de la Sostenibilidad en la organización de las Ciudades, discurrir sobre los derechos que la envuelve, ya que, con el crecimiento poblacional, gran parte de los ciudadanos allí ejercen sus derechos y buscan desarrollar una vida con dignidad. Se observa la forma en que se produjo el crecimiento poblacional en las zonas urbanas, así como los daños resultantes, de orden ambiental y social, que son el resultado de los problemas que resultan en la crisis global. Se disidía aún acerca de la Sustentabilidad como principio apto para promover el equilibrio de las esferas ambiental, social y económica, y la importancia en adoptar los preceptos de la Sostenibilidad en la ordenación de las Ciudades, para alcanzar las Ciudades Sustentables. Se expone las normas jurídicas de desarrollo urbano, que tienen como base la Constitución de la República Federativa del Brasil y están reguladas por el Estatuto de la Ciudad. Se acelera las directrices previstas por el Estatuto, así como los instrumentos jurídicos, aptos para implantar tales directrices. Entre los instrumentos, se destaca el Plan Director, que constituye un instrumento jurídico estratégico para la planificación, construcción y gestión de Ciudades Sostenibles y para que los espacios urbanos inclusivos, resilientes y sostenibles.

Palabras clave: Ciudades Sostenibles, Sostenibilidad, Desarrollo Urbano Sostenible.

## INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção dos títulos de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali e Mestre em Direito Ambiental pelo Curso de Máster em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad – MADAS, da Universidad de Alicante, na Espanha.

O seu objetivo científico é investigar os efeitos da expansão urbana e averiguar as normas de desenvolvimento urbano que possibilitem a aplicação dos preceitos da Sustentabilidade na ordenação das Cidades.

O tema é relevante pois a Cidade é o local onde a vida acontece, é onde o indivíduo pode usufruir de seus direitos. Ocorre que o crescimento populacional avançou de forma desordenada sobre a Cidade, provocando inúmeros problemas que têm consequência direta sobre a vida dos que nela habitam e também para as gerações futuras.

Grande parte da população, devido às condições precárias de habitação, restam impossibilitadas de exercerem seus direitos básicos o que afeta diretamente a dignidade, que é valor maior, garantida pela Constituição de República Federativa do Brasil.

A expansão urbana afeta também o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a ocupação desordenada causa prejuízos ambientais diversos, como poluição do ar e da água, desmatamento, ocupação de áreas de preservação. Problemas esses, que além de afetarem diretamente a população que ali habita, prejudicam as gerações futuras, uma vez que são causa da crise global que coloca em risco o planeta.

Para reverter tal situação, é necessário buscar na Cidade, meios de acolher o maior número de pessoas de forma a garantir a todos os seus direitos básicos com o mínimo de impacto ambiental, para tanto deve-se (re)pensar a Cidade com olhar voltado para a Sustentabilidade, implementando os seus preceitos.

É imprescindível que haja a participação da população nessa empreitada,

uma vez que é ela quem usufrui diretamente do meio urbano e conhece os problemas e necessidades locais.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses: a) Nos últimos anos houve o intenso crescimento populacional nas Cidades e a ocupação do espaço urbano ocorreu de forma desordenada, o que resultou em diversos problemas de ordem ambiental, uma vez que a degradação ambiental com origem nas Cidades é o cerne da atual crise global, e de ordem social, pois as condições impostas aos indivíduos os privam de exercerem seus Direitos Fundamentais mais básicos. b) É necessário adotar os preceitos da Sustentabilidade como forma de reverter a atual situação e implementar Cidades Sustentáveis. c) O ordenamento jurídico brasileiro prevê diversas normas com conteúdo urbanístico, algumas delas demonstram que houve, por parte do legislador, a intenção de ordenar a Cidade seguindo os preceitos da Sustentabilidade, é o caso do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta a Política de Desenvolvimento Urbano prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil. O Estatuto estabelece diretrizes a serem seguidas quando da ordenação da Cidade e também os instrumentos para implementar tais diretrizes, dentre os quais, figura o Plano Diretor.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com menção aos Direitos Fundamentais, destacando-se os previstos nos Caput do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como a dignidade da pessoa humana, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que são base do ordenamento jurídico brasileiro. Expõe-se que a Cidade é o local onde habita a maior parte da população mundial, e é nela que o cidadão desenvolve todas as suas atividades, onde deveria exercer seus direitos de forma a ter garantida a dignidade. Evidencia-se que nos últimos anos ocorreu o crescimento populacional nas áreas urbanas, após a Revolução Industrial, em que grande parte da população que vivia no campo, partiu para Cidade em busca de melhores condições de vida. Demonstra-se que o crescimento ocorreu de forma desordenada, causando diversos prejuízos de ordem ambiental e social, que afetam as atuais e futuras gerações.

O Capítulo 2 trata da Sustentabilidade como princípio apto a reverter a situação crítica em que se encontram não só as Cidades, mas o planeta. Discorre acerca das convenções e acordos internacionais que passaram a se dedicar ao tema na medida em que houve a percepção de que os recursos naturais são esgotáveis e não suportam a exploração da forma como vem ocorrendo na busca pelo desenvolvimento econômico. Verifica-se que a Sustentabilidade busca o equilíbrio das dimensões ambiental, social e econômica para garantir a qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. Trata ainda acerca das Cidades Sustentáveis e a previsão nas convenções internacionais, e no âmbito brasileiro e europeu.

O Capítulo 3 dedica-se às Normas Jurídicas de Desenvolvimento Urbano, dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil, e sua regulamentação que ocorreu através a Lei n. 10.257/2001, intitulada de Estatuto da Cidade. Expõe-se as diretrizes previstas pelo Estatuto, dentre as quais, o direito à Cidade Sustentável, e as demais que, se implementadas, estarão aptas a reverter a situação de crise e garantir vida digna a todos. Expõe também, acerca do Plano Diretor, que é instrumento previsto pelo Estatuto para concretizar as diretrizes e assim implementar Cidades Sustentáveis.

O método empregado será a Indutivo<sup>10</sup> e no decorrer da pesquisa serão utilizadas as seguintes Técnicas: Referente<sup>11</sup>, da Categoria<sup>12</sup>, do Conceito Operacional<sup>13</sup> e Pesquisa Bibliográfica<sup>14</sup>. Nesta Dissertação as Categorias principais são grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.

---

<sup>10</sup> “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e coleciona-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015. p. 91.

<sup>11</sup> “[...] a explicitação previa do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015. p. 58.

<sup>12</sup> “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015. p. 27.

<sup>13</sup> “[...] estabelecemos ou propomos uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015. p. 91.

<sup>14</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015. p. 91.

# CAPÍTULO 1

## A CIDADE E OS DIREITOS

### 1.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

É necessário discorrer sobre os Direitos Fundamentais, ainda que brevemente, uma vez que tais Direitos, base do ordenamento jurídico brasileiro, são afetados diretamente pela atual situação de crise, conforme será demonstrado no decorrer do capítulo.

#### 1.1.1 Conceito e evolução histórica

Não é tarefa fácil apresentar um conceito para o termo “Direitos Fundamentais”; essa dificuldade resulta da ampliação e transformação de tais direitos, no decorrer da história, e também porque empregam-se várias expressões para designá-los, dentre as quais “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos individuais”, “direitos públicos subjetivos”.<sup>15</sup>

Silva<sup>16</sup> sustenta que a expressão mais adequada é “Direitos fundamentais do homem” e, explica:

[...] além de se referir a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo “fundamentais” acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; “fundamentais” do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. “Do homem” não como o macho da espécie, mas no sentido da pessoa *humana*. “Direitos fundamentais do homem” significa “direitos fundamentais da pessoa humana, ou “direitos humanos fundamentais”.

Sarlet<sup>17</sup> orienta que, para criar um conceito para o termo, é necessário considerar as características da ordem constitucional local e, considerando a realidade brasileira, estabelece:

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 55.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 56.

[...] é possível definir direitos fundamentais como todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, expressa ou implicitamente, integradas à constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na constituição formal.

Constata-se que “os direitos fundamentais da pessoa humana constituem o núcleo normativo-axiológico da ordem constitucional e, conseqüentemente, de todo o sistema jurídico”.<sup>18</sup>

Tais direitos tem como finalidade individual, garantir determinadas condições aos indivíduos, e como finalidade coletiva, criar os valores base da estrutura política constitucional.<sup>19</sup>

Os Direitos Fundamentais não se limitam a direitos subjetivos, apresentam-se “no âmbito da ordem constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas (e positivas) dos interesses individuais”.<sup>20</sup>

Esses Direitos surgiram de maneira lenta e são resultado de uma evolução histórica. A partir da análise histórica, distinguem-se “dimensões” que são classificadas de acordo com o conteúdo do direito garantido em determinado momento histórico.<sup>21</sup>

Divide-se, o percurso histórico em quatro dimensões ou gerações.

---

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINON, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 323.

<sup>18</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 142.

<sup>19</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá: 2013. p. 156.

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dos direitos e garantias fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p.186

<sup>21</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá: 2013. p. 157.

A primeira dimensão, ou geração, conforme leciona Bonavides<sup>22</sup>, compreende os direitos da liberdade. Tratam-se dos direitos civis e políticos que têm como titular, o indivíduo, e são oponíveis perante o estado.

A segunda dimensão é fundada no princípio da igualdade. Considera o indivíduo em seu meio social de forma a garantir o bem-estar e as prestações materiais necessárias. São os direitos positivos que correspondem ao constitucionalismo pós - I Guerra Mundial.<sup>23</sup>

A terceira dimensão envolve os direitos de solidariedade e de fraternidade, que se distinguem dos anteriores, pois protegem interesses coletivos, assim a titularidade é de grupos humanos e não do homem – individual. Tratam-se dos direitos à paz, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, dentre outros.<sup>24</sup>

E a quarta dimensão, ou geração, conforme expõe Bonavides<sup>25</sup> abrange “(...) o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade”. O autor argumenta que esses direitos “(...) compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos”.

Depreende-se que “a noção de direitos fundamentais evolui de acordo com a própria evolução humana, como também de acordo com as necessidades que os seres humanos apresentaram no decorrer do tempo”.<sup>26</sup>

Cumprе mencionar ainda, que as dimensões dos Direitos Fundamentais não se excluem, mas se complementam, se fortalecem com a finalidade de resguardar a dignidade humana.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo, Malheiros, 2013. p. 581-582.

<sup>23</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá: 2013. p. 157.

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 56-57.

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo, Malheiros, 2013. p. 590-591.

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004. p. 59.

<sup>27</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 144-145.

### 1.1.2 Direitos e Garantias Fundamentais previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>28</sup>

A CRFB<sup>29</sup>, em seu 1º artigo, institui, como fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político.

Dentre os fundamentos elencados, destaca-se a dignidade da pessoa humana. Segundo Fensterseifer<sup>30</sup>:

A Constituição brasileira de 1988, no seu art. 1º, inciso II, consagra expressamente a *dignidade da pessoa humana* como o princípio fundamental, ponto de partida e fonte de legitimação de todo o sistema jurídico pátrio. A dignidade da pessoa humana constitui-se, portanto, em matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir deste valor e princípio que todos os demais princípios (e também regras) se projetam e recolhem os seus conteúdos normativos axiológicos. Assim, a dignidade humana, para além de ser também um valor, configura-se como sendo, juntamente com a proteção da vida, o princípio de maior hierarquia da nossa Constituição e de todas as demais ordens jurídicas que a reconheceram.

Silva<sup>31</sup> descreve a dignidade como “(...) atributo intrínseco, da essência, da pessoa humana, único ser que compreende um valor interno, superior a qualquer preço, que não admite substituição equivalente”.

A dignidade não compreende somente na pessoa considerada individualmente, mas considera todos os membros da sociedade, de forma a realçar a dimensão social. “O indivíduo e a comunidade são elementos integrantes de uma mesma (e única) realidade político-estatal. A dignidade do indivíduo também está projetada e refletida na dignidade de todos os integrantes do grupo social”.<sup>32</sup>

Mais à frente, a CRFB dedica o Título II aos Direitos e Garantias Fundamentais, o qual tem início com o art. 5º, que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, assegura a todos a igualdade perante a lei, garante

<sup>28</sup> Doravante denominada CRFB.

<sup>29</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>30</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 32.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 38.

<sup>32</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 33.

tanto aos brasileiros como aos estrangeiros residente no país “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, apresenta LXXVIII incisos, todas ramificações dos direitos descritos no *caput*.<sup>33</sup>

Cumpra mencionar que se trata de rol exemplificativo, uma vez que existem diversos outros Direitos Fundamentais garantidos, decorrentes do regime e dos princípios adotados pela própria CRFB, ou de tratados internacionais em que o Brasil seja parte, conforme dispõe o §2º do artigo 5º da CRFB.<sup>34</sup>

O Capítulo II, ainda do Título II, trata dos Direitos Sociais e prevê no art. 6º como tais direitos: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.<sup>35</sup>

Nos Capítulos, III, IV e V, a CRB prossegue tratando da Nacionalidade, dos Direitos Políticos e dos Partidos Políticos, respectivamente.<sup>36</sup>

Importa discorrer sobre os Direitos individuais e coletivos, trazidos pelo *caput* do art. 5º da CRFB, quais sejam, direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, pois são, dentre os Direitos Fundamentais, os mais básicos.

Sobre o direito à vida, para Nalini<sup>37</sup> ela “[...] é algo indefinível, embora suscetível de conceituação. É um ciclo cujo início é a fecundação e que, se não vier a sofrer intervenções externas, se prolongará até o evento natural denominado morte”. Porém, a CRFB, ao garantir esse direito, não restringe o termo vida a simplesmente sobreviver, mas sim viver de forma digna. “Nessa trajetória de algumas décadas o ser humano deve servir à sua vocação. Realizar-se em plenitude, atingir todas as suas potencialidades e fruir desse fenômeno milagroso que é viver”.

<sup>33</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>34</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>35</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>36</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>37</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 23.

Nesse sentido, Fensterseifer<sup>38</sup> demonstra a necessidade de incorporar os elementos “digna” e “saudável”, pois esses “lhe impõem um conceito mais amplo, contemplando uma dimensão existencial plena para o desenvolvimento da personalidade humana”.

No que tange ao direito à liberdade, Silva<sup>39</sup> ensina:

*“Liberdade” consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal. Nessa noção encontramos todos os elementos objetivos e subjetivos necessários à ideia de “liberdade”; é poder de atuação sem deixar de ser resistência à opressão; não se dirige contra, mas em busca, em perseguição, de alguma coisa, que é a felicidade pessoal, que é subjetiva e circunstancial, pondo a liberdade, pelo seu fim, em harmonia com a consciência de cada um, com o interesse do agente. Tudo que impedir aquela possibilidade de coordenação dos meios é contrário à liberdade.*

Sobre o direito à igualdade, Nalini<sup>40</sup> esclarece que a CRFB garante “a *igualdade formal*, a chamada igualdade perante a lei. Propõe-se assegurar a *igualdade de oportunidade* ou tornar inequívoca a obrigação de todos de reconhecer a *dignidade da pessoa humana* em cada semelhante”.

Contudo, a CRFB também estabelece, nos artigos seguintes, regras de igualdade no sentido material, conforme expõe Silva<sup>41</sup>:

Depois, no art. 7º, XXX e XXI, vêm regras de igualdade material, regras que proíbem distinções fundadas em certos fatores, ao vedarem “diferenças de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor e estado civil” e “qualquer discriminação no tocante à salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”. A previsão de que a República Federativa do Brasil tem como um dos seus objetivos fundamentais “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III), a veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia do direito à saúde, da educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola – enfim, a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) -, constituem reais promessas de busca da igualdade material.

<sup>38</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 62.

<sup>39</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 69.

<sup>40</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 68.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 70.

Destarte, a igualdade garantida pela CRFB “requer concretização por meio de políticas públicas que envidem esforços para, impositivamente e de forma gradual, diminuir as desigualdades sociais, tendo em vista a realização de iguais oportunidades e de condições de vida para todos”.<sup>42</sup>

Quanto ao direito à segurança, deve-se considerar como forma de preservação da ordem pública e da integridade dos cidadãos enquanto pessoas e de seu patrimônio. Porém, não se resume somente a isso.<sup>43</sup>

Trata-se de um conjunto de garantias que “aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou incolumidade físico ou moral)”.<sup>44</sup>

O último direito enunciado pelo caput do artigo 5º da CRFB é o direito à propriedade. Sobre esse direito, Aronne<sup>45</sup> orienta:

[...] pelo caput percebe-se tutelar-se a propriedade como um direito fundamental; porém, para que ela exista juridicamente como um direito fundamental a ser tutelado, a propriedade deve atender sua função social. Essa é a esfera discursiva do direito de propriedade como um direito fundamental, principiológica e geracionalmente complexo. Portanto, a propriedade tratar-se-á de um direito fundamental, somente em concreto, topicamente, nunca em abstrato.

A CRFB, ainda no art. 5º, no inciso XXIII, determina que “a propriedade atenderá a sua função social”. No art. 170, situa a função social da propriedade dentre os princípios da atividade econômica. E quando trata da Política Urbana, no art. 182 estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.<sup>46</sup>

Salienta-se que esses, são apenas alguns dos Direitos Fundamentais previstos pela CRFB, que apresenta um rol exemplificativo, conforme já

<sup>42</sup> DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento Urbano**. Curitiba, Juruá, 2005. p. 176.

<sup>43</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 81.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 72.

<sup>45</sup> ARONNE, Ricardo. Do garantismo proprietário à garantia proprietária. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 312.

<sup>46</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

mencionado, outros direitos também tem caráter fundamental, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto pela própria Constituição em dispositivos diversos, conforme será explanado.

### 1.1.3 Direito Fundamental ao Meio Ambiente

A partir da década de 60 e 70, passou-se a reconhecer em sede jurídico-constitucional a proteção ao direito ao ambiente como um dos Direitos Fundamentais. Dentre os motivos para tal feito, o fato de que a poluição e a degradação ambiental repercutem de forma impactante sobre a qualidade de vida dos seres humanos. Desta feita, a questão ambiental passou a impulsionar novos valores e formar um novo quadro de direitos, de forma a desafiar o jurista contemporâneo, frente às suas circunstâncias históricas, culturais e naturais.<sup>47</sup>

A CRFB destaca a importância do meio ambiente em alguns dispositivos, dentre os quais, no Título VII, que regulamenta a ordem econômica e financeira, mais especificamente no art. 170, VI, prevê a defesa do meio ambiente como um princípio geral da atividade econômica.

No Título VIII, que denominou “da ordem social”, dedica o Capítulo VI ao meio ambiente, o art. 225 traz como garantia de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.<sup>48</sup>

Nesse contexto, Derani<sup>49</sup> esclarece:

[...] o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado presente no art. 225 *caput* da Constituição brasileira de 1988 é um direito fundamental. Esta premissa está fundada numa compreensão material – e não formal – do direito fundamental. Direitos fundamentais não são simplesmente aqueles que a Constituição literalmente explicita no seu art. 5º. Um direito é fundamental quando seu conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano.

<sup>47</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 148.

<sup>48</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

<sup>49</sup> DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 91.

A autora explica que a liberdade objeto do direito fundamental é o “conjunto de elementos mantenedores e estabilizadores da sociedade em que se insere o direito positivo”.<sup>50</sup>

Nesse sentido, Silva<sup>51</sup> explica que a CRFB:

[...] toma consciência de que a “qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito à vida”. As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade de vida humana*.

Sarlet<sup>52</sup> ressalta que a consagração do direito ao ambiente “representa a conformação de um novo modelo de Estado de Direito, o qual é denominado por alguns autores como Estado Ambiental (ou – de acordo com a preferência dos autores – Socioambiental) de Direito”. O autor aponta como a mais importante inovação normativo-constitucional e esclarece que, ao atribuir *status* jurídico-constitucional de direito e dever fundamental ao meio ambiente, a CRFB coloca “os valores ecológicos no ‘coração’ da ordem jurídica brasileira e, portanto, influenciando todos os demais ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar mesmo limites a outros direitos (fundamentais ou não)”.

Por ser um Direito Fundamental garantido pela CRFB, é também “cláusula pétrea, com todas as implicações que tal dispositivo traz em termos de garantias, já

---

<sup>50</sup> DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 91.

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. Ed. São Paulo, Malheiros, 2013. p. 857-858.

<sup>52</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e legislação ambiental comentada**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 31-32.

que em seu conteúdo se pode identificar uma coordenação de prescrições de direitos fundamentais básicos”.<sup>53</sup>

A consolidação, como cláusula pétrea, é resultado do reconhecimento pelo constituinte, da importância da proteção ao ambiente para a qualidade de vida e para o equilíbrio de todos o sistema de valores constitucionais, especialmente a dignidade humana.<sup>54</sup>

Cumprе mencionar ainda que a proteção ambiental impõe ao poder público e também à coletividade, o dever de preservação, dessa forma, coloca o ser humano como parte integrante da biota e “faz com que a solidariedade e a comunhão de interesses entre o homem e a natureza sejam condição imprescindível para assegurar o futuro da humanidade no planeta”.<sup>55</sup>

O Supremo Tribunal Federal<sup>56</sup> reconhece o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

[...] A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (Direitos Civis e Políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (STF, MS 22.164/SP, Relator Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995).

<sup>53</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 173.

<sup>54</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 170.

<sup>55</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 180-181.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22164-0 SP. Relator Min. Celso de Mello. 30 de outubro de 1995. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em 02 de dez. 2018.

Assim, resta claro que o direito ao meio ambiente sadio tem *status* de direito fundamental, visto que a CRFB o prevê expressamente (art. 225 – direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), e reconhece a sua essencialidade, não só para a qualidade de vida, mas sim para a sobrevivência da espécie humana. Contudo, uma série de fatores causam a violação desses Direitos, dentre tais fatores aponta-se a forma de organização (ou não) do espaço urbano e o modo de vida imposto aos que habitam as Cidades.

## 1.2 A CIDADE E O CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO

### 1.2.1 A Cidade

Com relação ao conceito de Cidade, Silva<sup>57</sup> ensina que podem ser destacadas três concepções: a concepção demográfica e quantitativa, que leva em consideração o número de habitantes de forma a considerar a Cidade um aglomerado urbano; a concepção econômica, que considera um local como Cidade, quando a população que ali habita satisfaz a uma parte de suas necessidades com os produtos produzidos na própria localidade; e a concepção de subsistemas que “considera a ‘cidade’ como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral”. O autor, explica:

O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, *no Brasil*, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.<sup>58</sup>

Lynch<sup>59</sup> conceitua Cidade da seguinte forma:

Uma cidade é uma organização mutável e polivalente, num espaço com muitas funções, erguido por muitas mãos num período de tempo relativamente rápido. A especialização completa e o entrelaçamento definitivo são improváveis e indesejáveis. A forma deve ser de algum modo descompromissada e adaptável aos objetivos e às percepções de seus cidadãos.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 24-25.

<sup>58</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 25-26.

<sup>59</sup> LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3. ed. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2011. Tradução de: Jefferson Luiz Camargo. Título original: *The image of the city*. p. 101.

Fiorilo<sup>60</sup> ensina que Cidade é “uma criação histórica particular: ela não existiu sempre, mas teve início num dado momento da evolução social, e pode acabar, ou ser radicalmente transformada, num outro momento”.

A formação da Cidade ocorreu de acordo com a ocupação humana que estabeleceu as regras de ordenamento dos espaços conforme a necessidade, muito antes da intervenção do Estado.<sup>61</sup> Assim, é correto afirmar que a Cidade nasce e se forma de acordo com as necessidades do homem.<sup>62</sup>

Nesse contexto, Rueda<sup>63</sup> ensina:

As cidades são ecossistemas urbanos — os ecossistemas são comunidades vivas, juntamente com os fatores não-vivos associados, fisicamente restringidos no espaço — caracterizados por três aspectos: habitam comunidades de organismos vivos, entre as quais predominam o ser humano; eles ocupam um meio físico que se transforma como resultado da atividade interna; e operam com base em trocas de energia, matéria e informação.

A Cidade é o local onde tudo acontece, onde a vida se desenvolve, onde são feitas as trocas e ocorre a interação social.<sup>64</sup> Ela “[...] é vista como o que atende a uma função democrática onde as pessoas encontram diversidade social e compreendem mais o outro, por meio do compartilhamento do mesmo espaço urbano”.<sup>65</sup>

Para Bauman<sup>66</sup>, “quando falamos das condições de vida na cidade, estamos nos referindo, na prática, às condições de vida de toda a humanidade”.

<sup>60</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado** : Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial, 6ª edição. 6. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 27.

<sup>61</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 20.

<sup>62</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 19.

<sup>63</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. p. 26. Texto original: *La ciudades son ecosistemas urbanos – los ecosistemas son comunidades vivientes, junto con los factores no vivos asociados, físicamente constreñidas en el espacio – que se caracterizan por tres aspectos. En ellos habitan comunidades de organismos vivos, entre los que predomina el ser humano; ocupan un medio físico que va transformándose a resultas de la actividad interna; y funcionan a base de intercambios de energía, materia e información.*

<sup>64</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 20.

<sup>65</sup> GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2015. Tradução de: Anita Di Marco. Título original: *Cities for people*. p. 109.

<sup>66</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 56. Título original: *Fiducia e paura nella città*.

Diante disso, considera-se a Cidade como um Direito, conforme ensina Lefebvre<sup>67</sup>:

Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que no entanto lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (*na*, porém frequente *contra* a sociedade – *pela*, porém frequentemente *contra* a “cultura”). (...) Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitam o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.).

Como um direito, a Cidade deve cumprir com algumas funções fundamentais, de forma a garantir uma vida digna aos que nela habitam.<sup>68</sup>

Destarte, depreende-se que a Cidade não é somente uma construção humana, mas sim, uma construção que soma a natureza e as atividades humanas, e dessa interação criam-se ambientes aprazíveis e com as devidas condições para o desenvolvimento da vida humana. Porém, infelizmente são criados também ambientes degradados e sem as condições mínimas de proporcionar uma vida digna, e muitas pessoas vivem nesses locais.<sup>69</sup>

### 1.2.2 O Crescimento populacional na área urbana

Nos últimos anos, o crescimento populacional nas Cidades ocorreu de forma intensa, desde o ano de 1800, em que somente 3% da população viviam na Cidade.<sup>70</sup> No ano de 1950 cerca de um terço da população passou a viver na Cidade, proporção que aumentou para a metade nos cinquenta anos seguintes.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: *Le Droit à la Ville*. p. 138-139.

<sup>68</sup> LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3. ed. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2011. Tradução de: Jefferson Luiz Camargo. Título original: *The image of the city*. p. 101-102

<sup>69</sup> MENDONÇA, Francisco. S. A. U. - Sistema Ambiental Urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 185-186.

<sup>70</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 20.

<sup>71</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 158-159.

“Em 1996 a maioria da humanidade passou a viver em cidades. Excetuando as áreas mais pobres da África e da Ásia, os níveis de urbanização são superiores a 70%, atingindo a mais de 90% nas regiões mais desenvolvidas”.<sup>72</sup>

Estima-se que “até 2030, a população urbana aumentará para mais de 5 bilhões, ou 60% da população do mundo. Globalmente, todo o crescimento futuro da população ocorrerá nas cidades”.<sup>73</sup>

No Brasil, o processo de urbanização se intensificou, principalmente, na segunda metade do século XX, em 1950 a população urbana era de 35% da população. Cinquenta anos depois, em 2000, esse número aumentou para 84%, o que equivale a mais de 120 milhões de habitantes nas Cidades, que não estavam preparadas para recebe-los.<sup>74</sup>

Maricato<sup>75</sup> expõe que, “considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da população da França”.

No entender de Mendonça<sup>76</sup> “O século XX foi considerado por vários estudiosos da cidade como sendo o século da urbanização, enquanto 21 seria o século da cidade”.

Percebe-se, desta forma, um crescimento populacional urbano intenso, visto que desde 2007 há mais pessoas vivendo nas Cidades do que no campo. É nas Cidades que se concentram o maior número de pessoas, é nela que são feitas as trocas, onde ocorre a interação social e cultural, e também onde há um

---

<sup>72</sup> LOPES, Rodrigo. A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades. 2. ed. Rio de Janeiro, Mauad, 1998. p. 34.

<sup>73</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 20.

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades: Módulo Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 13.

<sup>75</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 16.

<sup>76</sup> MENDONÇA, Francisco. S. A. U. - Sistema Ambiental Urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 189-190.

crescimento de favelas e construções irregulares, locais em que vivem dois em cada três habitantes, segundo estimativa da ONU.<sup>77</sup>

Essa expansão urbana já foi vista no curso da história de diversas maneiras. Entretanto, não é um fenômeno novo, mas difere dos demais pelo modo acelerado que ocorre e obriga e serem pensadas questões relacionadas à função das Cidades que se estendem de acordo com o crescimento populacional. A tendência é ter como consequência a transformação do Planeta em um vasto setor urbano.<sup>78</sup>

Esse crescimento populacional, na área urbana, recebe o nome de “urbanização”. Não se trata apenas do crescimento da Cidade, mas sim o fato de que a população urbana cresce em proporção maior do que a população rural.<sup>79</sup>

Importa mencionar que o crescimento das Cidades e a urbanização ocorreram simultaneamente, porém, as Cidades englobam tanto o espaço urbano como o rural, não sendo objetivo da pesquisa distinguir cada um deles, apenas, frisar que a urbanização trata-se da “passagem de uma forma diluída de população para uma concentração em centros urbanos”.<sup>80</sup>

Até porque, após a Revolução Industrial grande parte da população que vivia na área rural migrou para os centros urbanos.<sup>81</sup>

Como será demonstrado, a urbanização gera diversos problemas de ordem ambiental e social, cuja solução deve ser objetivo do Poder Público através da urbanificação, que tem como técnica, a ciência do Urbanismo.<sup>82</sup>

Urbanismo, por sua vez, segundo Meirelles: “*é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade*”.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes:** desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 20.

<sup>78</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis:** O município como locus da sustentabilidade. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 15.

<sup>79</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 26.

<sup>80</sup> DAVIS, Kingsley. **Cidades:** a urbanização da humanidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Traduzidopor: José Reznik. Título Original: *Cities*. p. 15.

<sup>81</sup> DURHAN, Eunice Ribeiro. **A caminho da cidade:** a vida rural e a migração para São Paulo. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 19.

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27.

Rech<sup>84</sup> ensina que:

Urbanismo é a ciência e a arte de construir, ocupar, reformar, embelezar a ocupação e estabelecer normas para a não ocupação. Urbanismo deriva de *Ur*, que significa lugar ocupado, independentemente se esse lugar é na cidade ou no campo. Depois derivou-se para *urbe*, que significa cidade. Urbanismo hoje, conforme já afirmamos, designa o estudo organizado da ocupação humana sobre a Terra. Portanto, não diz mais respeito apenas a um determinado lugar, mas tem relação com a ocupação sobre a *orbe*, o que nos leva a concluir que não se trata mais de urbanismo, mas de *urbanismo*, pois os efeitos da ocupação tem consequências não apenas em um determinado lugar, mas em todo o globo. É o caso do efeito estufa, das mudanças climáticas, etc.

No decorrer da história, o Urbanismo adquiriu um sentido social, e atualmente é matéria interdisciplinar. “Na atualidade, todo projeto de urbanismo exige estudos embasados no trabalho de especialistas das mais diversas matérias, cada vez mais fragmentadas e precisas”.<sup>85</sup>

Nesse sentido, leciona Meirelles<sup>86</sup>:

O Urbanismo de hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: *normas técnicas* de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias; e *normas jurídicas* de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária; as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são *normas-fins*; estas, *normas-meios*. Ambas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos urbanísticos.

Verifica-se que o “urbanismo passa a ser concebido em termos funcionais e racionais, mas com uma preocupação básica humana, isto é, com valores espirituais, visando o homem no contexto urbano e a melhoria das suas condições de vida”.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 511.

<sup>84</sup> RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretos sustentável na áreas urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 37-38.

<sup>85</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 145.

<sup>86</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 512-513.

<sup>87</sup> MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 13.

Percebe-se uma ligação entre o Urbanismo e o direito, pois a atuação urbanística depende da imposição legal.<sup>88</sup> Trata-se do direito urbanístico que tem como função “oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade”.<sup>89</sup>

Importa ressaltar que, embora a pretensão substancial do Direito Urbanístico seja a organização da Cidade, ele regulamenta também as áreas rurais, até porque a qualidade de vida urbana depende também do campo, da natureza.<sup>90</sup>

Silva<sup>91</sup> ensina que o direito urbanístico manifesta-se em dois aspectos:

*(a) o direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis – o que vale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; (b) o direito urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.*

Leal<sup>92</sup>, esclarece que o direito urbanístico tem como objetivo alcançar a melhor organização do território. “Não uma organização meramente administrativa, mas calcada em princípios e orientações democráticas e que visem ao atendimento do bem-estar da sociedade como um todo”.

Insta mencionar também que as normas urbanísticas não apresentam unidade substancial, encontram-se dispersas em várias instituições, mas guardam entre si conexão material em função do objeto que regulam.<sup>93</sup>

São, pois, normas do direito urbanístico todas as que tenham por *objeto* disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística<sup>94</sup>.

<sup>88</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Pp 513.

<sup>89</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 36.

<sup>90</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 514-515.

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37.

<sup>92</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 146.

<sup>93</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 37

<sup>94</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38

Destarte, é possível afirmar-se que a Cidade deveria ser construída de maneira a buscar suprir o necessário assentamento residencial da população, bem como as necessidades de transporte, água, energia, trabalho, saúde, dentre outras, de forma a garantir aos cidadãos o pleno desenvolvimento dos Direitos Fundamentais, bem como o meio ambiente ecologicamente equilibrado tanto para a presente como para as futuras gerações.<sup>95</sup>

Depreende-se que “a sociedade industrial é urbana. A cidade é o seu horizonte. Ela produz as metrópoles, conturbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais. No entanto, fracassa na ordenação desses locais”.<sup>96</sup>

Assim, “à medida que a população cresce e se aglomera, surgem problemas de ordem ambiental e social, os quais foram percebidos primeiramente na Europa, no fim do século XIX”.<sup>97</sup>

### 1.3 A CRISE E OS PROBLEMAS LOCAIS

É fato que o planeta está em crise. Os recursos naturais são utilizados como se fossem infinitos. A população não tem consciência de que esses recursos já não suportam tamanha exploração.

Em reflexão a essa situação, Freitas<sup>98</sup> assevera que:

Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. *A humanidade é que corre real perigo*. A gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em pontos fulcrais. O peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas a crise ambiental é indesmentível. Negar, nessa altura, os malefícios dos bilhões de toneladas de gases tóxicos (com os enormes custos associados) parece atitude despida de mínima cientificidade. Provavelmente, trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável.

<sup>95</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 16.

<sup>96</sup> CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades : uma antologia. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. Traduzido por Dafne Nascimento Rodrigues. Título Original: *L'urbanismo: utopies et réalités*. p. 1.

<sup>97</sup> SALVI, Luciane Teresa; YAMAWAKI, Yumi. **Introdução à gestão do meio urbano**. 2. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013. p. 43.

<sup>98</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 23-24.

Essa crise que afeta o planeta, não é somente de ordem ambiental, mas também social, por assim dizer, é genérica:

Trata-se, sem dúvida, de *crise superlativa e complexa*. Crise do aquecimento global, do ar irrespirável, da desigualdade brutal de renda, da favelização incontida, da tributação regressiva e indireta, da escassez visível de democracia participativa, da carência flagrante de qualidade da educação (inclusive ambiental), das doenças facilmente evitáveis, da falta de maternidade e paternidade conscientes, do *stress* hídrico global, da regulação inerte, tardia ou impotente, do desaparecimento das espécies, da queimada criminosa, da produção de resíduos que cresce em ritmo superior ao da população e da impressionante imobilidade urbana.<sup>99</sup>

A crise, sem dúvida, tem nível global, porém muitos dos problemas que a envolvem tem origem nas Cidades. Nesse sentido, Rueda et al.<sup>100</sup>:

Em apenas dois séculos, desde os primeiros passos da revolução industrial, a humanidade conseguiu modificar substancialmente o meio ambiente usando poderosas ferramentas tecnológicas e culturais. No decorrer deste processo, desenvolvido a um ritmo vertiginoso, os sistemas que mantêm a vida no planeta Terra foram submetidos a enormes pressões. Tais foram - e são - a velocidade da evolução cultural e as mudanças que provocou - e provoca - que nos sentimos órfãos por recursos conceituais para entender e agir sobre eles. A lógica iniciada com a revolução industrial, que atingiu sua máxima expressão com a globalização do mercado, manifesta-se impecavelmente em escala global. Vivemos com a mudança climática; com o furo na camada de ozônio; com a perda da diversidade biológica e dos recursos genéticos; com dificuldades em acomodar ciclos sociais a ciclos econômicos; com as novas patologias associadas ao estilo de vida; com o crescente número de transtornos mentais, e a deterioração progressiva do ambiente urbano. Alterações, que atingiram um vigor crescente dos meios de comunicação nos últimos vinte anos, precisamente a partir da conferência sobre ambiente e desenvolvimento, realizada em Estocolmo, no ano de 1972. Desde então, a população mundial e o consumo de recursos

<sup>99</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 25-26.

<sup>100</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporanea de Barcelona, 1998. p. 14-16 . Texto original: *“En apenas dos siglos, desde los primeros pasos de la Revolución Industrial, la humanidad ha conseguido modificar substancialmente el medio ambiente mediante el uso de potentes herramientas tecnológicas e culturales. En el transcurso de este proceso, desarrollado a un ritmo vertiginoso, los sistemas que mantienen la vida sobre el planeta Tierra se han visto sometidos a enormes presiones. Tales han sido –y son – la velocidad de la evolución cultural y los cambios que ha provocado - y provoca -, que nos sentimos huérfanos de recursos conceptuales para entenderlos y actuar sobre ellos. La lógica iniciada con la Revolución Industrial, que ha alcanzado su máxima expresión con la globalización del mercado, se manifiesta impecable a escala global. Convivimos con el cambio climático; con el agujero de la capa de ozono; con la pérdida de diversidad biológica y de recursos genéticos; con las dificultades para acomodar los ciclos sociales a los ciclos económicos; con las nuevas patologías asociadas a los estilos de vida; con el creciente número de trastornos mentales, y con el deterioro progresivo del entorno urbano. Alteraciones, todas ellas, que han alcanzado creciente vigor mediático en los últimos veinte años, precisamente a partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Estocolmo en el año 1972. Desde entonces, la población mundial y el consumo de recursos naturales han continuado creciendo a un ritmo casi frenético. La polarización entre ricos y pobres ha aumentado, y en paro estructural ha colonizado varias regiones del planeta. Y el escenario más habitual y familiar donde esto ha ocurrido – y ocurre – son los sistemas urbanos, las ciudades”*.

naturais continuaram crescendo a um ritmo quase frenético. A polarização entre ricos e pobres aumentou, e a greve estrutural colonizou várias regiões do planeta. E o cenário mais comum e familiar onde isso aconteceu – e isso acontece – são os sistemas urbanos, as cidades.

No mesmo sentido, Palop<sup>101</sup> ensina que a crise é multidimensional e ampla, em tempo e escala, e esclarece que é “resultado de vários fatores que ocorrem simultaneamente e estão inter-relacionados como o aumento da população mundial, mudanças no uso da terra, alterações climáticas, perda de ecossistemas e biodiversidade, aumento da poluição (...)”, e que as Cidades tem um papel fundamental.

Tem-se claro que essa crise tem caráter global, porém, é correto afirmar que é nas Cidades, devido ao crescimento populacional e a ocupação desordenada do território, que ocorrem grande parte desses problemas e também onde são observados muitos dos impactos.<sup>102</sup>

Nesse sentido, leciona Güel<sup>103</sup>:

Na década de 1960, nos países mais desenvolvidos, houve profundas transformações econômicas e sociodemográficas que aceleraram a mudança urbana e transbordaram o sistema de planejamento clássico. Esta crise foi o resultado de uma combinação de vários fatores: forte crescimento demográfico, elevado desenvolvimento econômico, utilização maciça de automóveis privados e um extenso processo de suburbanização.

Impossível listar todos os problemas que enfrentam os que habitam as Cidades. Problemas esses que, além de contribuírem diretamente para a crise global, resultam em agressão aos Direitos Fundamentais dos cidadãos.<sup>104</sup>

### 1.3.1 O prejuízo aos Direitos Fundamentais

<sup>101</sup> PALOP, Andrés Boix et al. **Ciudad y Movilidad**: La regulación de la movilidad urbana sostenible. Valencia: Jpm Ediciones, 2014. p. 31. Texto original: “(...) *el resultado de varios factores que se dan simultáneamente y se interrelacionan como son el aumento de la población mundial, los cambios de uso del suelo, el cambio climático, la pérdida de ecosistemas y biodiversidad, el aumento de la contaminación (...)*”

<sup>102</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 13.

<sup>103</sup> GÜELL, José Miguel Fernández. **Planificación estratégica de ciudades**: nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Reverté, 2006. p. 15. Texto original: “*En la década de 1960 se produjeron en los países más desarrollados profundas transformaciones económicas y sociodemográficas que aceleraron el cambio urbano y desbordaron el sistema clásico de planificación. Esta crisis fue fruto de la conjunción de diversos factores: un fuerte crecimiento demográfico, en elevado desarrollo económico, una utilización masiva del automóvil privado y un extenso proceso de suburbanización*”.

<sup>104</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 15.

O primeiro dos direitos enunciados pela CRFB, em seu artigo 5º, é o direito à vida. Dentre os fatores decorrentes da Urbanização, que apresentam ameaça a vida, pode-se destacar as áreas de risco, que são locais impróprios para a moradia e sujeitos a desastres ambientais, onde moram milhões de pessoas. As grandes Cidades também estão tomadas pela violência, embora esta não seja uma característica urbana, o número de homicídios é preocupante, violência inclusive no trânsito. Além disso, a preocupação é também com o saneamento básico. O amontoado de pessoas na Cidade torna-se foco de infecções, que prejudicam em muito a saúde da população, quando não levam a óbito.<sup>105</sup>

Outro direito básico é a liberdade. Porém, hodiernamente, o homem comum não pode ser considerado livre, visto que é obrigado a trabalhar além de suas forças para poder sobreviver, passa horas em transportes públicos superlotados, não pode viajar por não ter condições de custear, não pode fruir de férias, não tem acesso a bens culturais, a uma alimentação balanceada, a um vestuário compatível com os padrões impostos pela publicidade, ou por outro lado, é obrigado a andar em carros blindados, cercado por muros altos, adotar esquemas de segurança que afetam a sua privacidade. Nem a liberdade mínima de ir e vir não é possível nas grandes Cidades, onde passam-se horas presos no trânsito.<sup>106</sup>

Sobre o direito à liberdade, Canepa<sup>107</sup> explica:

O mundo atual, não obstante apresente um aumento sem precedentes de opulência global, cruelmente nega liberdades elementares a um grande número de pessoas (leia-se a maioria). Esta negação se vê concretamente na impossibilidade de saciar a fome, ou mesmo de obter uma nutrição satisfatória, na falta de acesso a remédios para doenças curáveis, na falta de oportunidade de morar de modo apropriado, sem água tratada ou saneamento básico.

O direito a igualdade também resta prejudicado, uma vez que nas grandes Cidades se intensificam as desigualdades, cria-se uma muralha em torno de determinados grupos geralmente com a pretensão de resguardar algum valor,

<sup>105</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 21-38.

<sup>106</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 64-66.

<sup>107</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 65

como a segurança. O pobre geralmente é tratado como excluído social. As pessoas crescem com um conceito de que a diferença de condições as torna diferentes.<sup>108</sup>

Sobre o direito à segurança, Rech<sup>109</sup> sustenta que “hoje transformamos nossa residência numa muralha para nos proteger da própria cidade que não garante mais segurança, nem o que é bom, que não acredita mais na convivência e que nos torna sós no meio da multidão”.

No mesmo sentido, Nalini<sup>110</sup> salienta:

Quem está seguro do quê, neste século XXI? A política perverteu-se no jogo interesseiro da autossatisfação imediata. A ética foi relegada ao discurso vazio e estéril. A ciência jurídica viu-se contaminada de um sofisticado jogo de technicalidades que pouco tem a ver com a justiça. Até a natureza, maltratada pela inclemência humana, reagiu em inevitável descontrole.

O último direito enunciado pelo art. 5º da CRFB é a propriedade, que nas grandes Cidades não é garantida aos menos abonados, principalmente pela supervalorização da propriedade imobiliária no Brasil.<sup>111</sup>

Fernandes<sup>112</sup> explica:

Essa pressão crescente sobre a terra urbana e seus recursos tem ganhado um peso ainda maior no que toca aos processos de produção de moradia. Dados existentes revelam que, na falta de opções adequadas e acessíveis de moradias oferecidas pelo mercado e pelas políticas públicas, entre 40% e 80% da população brasileira estão vivendo ilegalmente em áreas urbanas, se consideradas as condições de acesso ao solo e de produção da moradia. Dentre outras implicações igualmente nefastas, viver ilegalmente significa viver sem segurança de posse, sem ter acesso a serviços e equipamentos públicos e comunitários e sem desfrutar dos benefícios e oportunidades trazidos pela urbanização.

Depreende-se assim, que não há atendimento aos direitos mínimos do cidadão urbano, quais sejam, o direito a moradia, ao transporte necessário para o trabalho e lazer e os serviços essenciais à saúde e a segurança.<sup>113</sup>

<sup>108</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 68-77.

<sup>109</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 25-26.

<sup>110</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 81-85.

<sup>111</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 92-84.

<sup>112</sup> FERNANDES, Edésio. **Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica**. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 115.

Esse quadro, além do desrespeito aos Direitos Fundamentais, são causa de exclusão social e de degradação ambiental, conforme será tratado nas próximas páginas.

### 1.3.2 A exclusão urbana

A exclusão social, praticada atualmente nas Cidades, tem raízes históricas. Como já mencionado, a Cidade surgiu da necessidade do homem de construir um local para viver, essa construção teve sempre como principal condutor a elite dominante, que estabeleceu a ocupação e organização do seu espaço e deixou os demais às margens, justamente com o objetivo de afastar de seu convívio determinadas classes sociais.<sup>114</sup>

Assim, os excluídos tiveram que procurar acomodações fora das muralhas criadas pela elite, o que resultou no crescimento do subúrbio que não foi planejado, tampouco premeditado.<sup>115</sup>

A Revolução Industrial atraiu muitas pessoas advindas do campo que não tinham qualificação para o trabalho fabril, fato que “agravou substancialmente o problema da habitação e das condições de vida”.<sup>116</sup>

Destarte “o atual perímetro urbano é uma linha imaginária que substitui o antigo muro que protegia os cidadãos dos malfeitores, assaltantes e controlava a entrada de camponeses desempregados”.<sup>117</sup>

Atualmente, o sentimento de insegurança, por parte da população de classe alta, resulta diretamente na segregação espacial, através da construção de

---

<sup>113</sup> CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. p. 47.

<sup>114</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p.31.

<sup>115</sup> RYKWERT, Joseph. **A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Traduzido por: Valter Lellis Siqueira. Título original: *The seduction of place*. p. 224.

<sup>116</sup> SALVI, Luciane Teresa. YAMAWAKI, Yumi. **Introdução à gestão do meio urbano**. 2. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013. p. 44.

<sup>117</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p.31.

condomínios fechados, shoppings centers, e quando privatizados espaços públicos vedando o livre acesso de pessoas e veículos.<sup>118</sup>

O crescimento populacional, na busca por melhores condições de vida na Cidade, agravou essa situação, tornando esse fenômeno da exclusão urbana um dos maiores desafios para o planeta. Percebe-se atualmente grande concentração de pessoas em pequenos espaços nas grandes Cidades, formando favelas e vivendo em condições precárias.<sup>119</sup>

Nesse sentido, leciona Bauman<sup>120</sup>:

Em síntese, a transformação nasce dos efeitos produzidos por um duplo movimento: por um lado, é nas grandes áreas urbanas que se concentram as funções mais avançadas do capitalismo, que tem se acomodado segundo uma lógica de rede, cujos núcleos estruturais são justamente os centros globais. Por outro, as cidades tornam-se objeto de novos e intensos fluxos de população e de uma profunda redistribuição da renda: seja nos bairros nobres, com a formação de uma elite global móvel e altamente profissionalizada, seja nos bairros populares, com a ampliação dos cinturões periféricos, onde se junta uma enorme quantidade de populações deserdadas. Em suma, a cidade socialdemocrata que se afirmou no segundo pós-guerra torna-se ameaçada em suas fundações, pois o tecido social é submetido a intensas pressões que produzem uma verticalização crescente: os ricos tendem a se tornar ainda mais ricos, desfrutando as oportunidades disponibilizadas pela ampliação dos mercados, enquanto os mais pobres afundam na miséria, destituídos de sistemas de proteção social. O efeito desse duplo movimento é evidente na vida cotidiana de quem mora na cidade contemporânea: enquanto os bairros centrais são valorizados e tornam-se objeto de grandes investimentos urbanísticos, outras áreas são corroídas pela degradação e tornam-se marginais.

Na mesma linha, leciona Rueda<sup>121</sup>:

De uma perspectiva local, outro problema cercado por bordas ambientais tem a ver com a segregação da população nas cidades. A separação

<sup>118</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 45.

<sup>119</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 22.

<sup>120</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 8-9. Título original: *Fiducia e paura nella città*.

<sup>121</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. p. 66. Texto original: *“Desde la perspectiva local, otro problema rodeado de aristas ambientales tiene que ver con la segregación de la población en las ciudades. La separación espacial por rentas, religión, etnias o razas es el signo más evidente de la injusticia social y de la falta de equidad. La segregación catapulta la inestabilidad social u los conflictos consustanciales a la marginación y la delincuencia. Las denominadas sociedades duales dividen el sistema social en dos universos: aquellos que viven de acuerdo con los principios del estado de derecho y aquellos otros que sobreviven en el exterior o en fronteras de sistema. Las sociedades duales se conforman a partir de movimientos migratorios. Ciudadanos que migran o son expulsados de sus territorios de origen a causa de la penuria económica, la degradación ambiental y, en ocasiones, por motivos políticos o religiosos”*.

espacial por renda, religião, etnia ou raça é o sinal mais evidente de injustiça social e falta de equidade. A segregação catapulta instabilidade social ou conflitos inerentes à marginalização e à delinquência. As chamadas sociedades duplas dividem o sistema social em dois universos: aqueles que vivem de acordo com os princípios do estado de direito e aqueles que sobrevivem no exterior ou nas fronteiras do sistema. As sociedades duplas são formadas a partir de movimentos migratórios. Cidadãos que migram ou são expulsos de seus territórios de origem por causa de dificuldades econômicas, degradação ambiental e, por vezes, por razões políticas ou religiosas.

Esse quadro tem como resultado o surgimento de ocupações informais, que são constituídas pelos migrantes e também por cidadãos da localidade que foram esquecidos pelo planejamento.<sup>122</sup>

Nesse sentido, assevera Sotto<sup>123</sup>:

Devido à falta de planejamento urbano efetivo, à ausência de políticas públicas eficazes voltadas à promoção de moradia digna e à especulação imobiliária, o processo de urbanização brasileiro concretizou-se por meio da expansão desordenada das cidades, com a fixação da população de baixa renda nas áreas periféricas, onde o solo urbano era-lhes economicamente mais acessível justamente porque desprovido de infraestrutura e serviços públicos, ao mesmo tempo em que áreas centrais, mais bem servidas, permaneceram ociosas, retidas pelos especuladores imobiliários.

Benevolo<sup>124</sup> explica que surge assim uma divisão em duas Cidades:

A divisão das duas cidades é produzida por uma política de construção que declara abusivos as moradias e os bairros construídos espontaneamente pelos habitantes, e realiza, ao contrário, grandes conjuntos de moradias industrializadas, de tipo “moderno” convencional. Deste modo renuncia-se a utilizar o trabalho espontâneo dos interessados, e oferecem-se, ao contrário, moradias por demais caras para a maioria da população, em quantidade absolutamente insuficiente à necessidade, mas assimiláveis as dos ricos e integráveis da cidade feita para eles: estas moradias serão ocupadas pelos empregados, pelos operários sindicalizados e por aqueles que dispõem de uma recomendação. Ao mesmo tempo, aceita-se que as moradias e os bairros espontâneos se tornem incômodos e insalubres além de todo limite, porque sua existência não é reconhecida oficialmente; depois se corrigem as falas mais evidentes, neles introduzindo os serviços públicos mais urgentes: os encanamentos da água, as instalações elétricas, as escolas, os postos de polícia, e alguns trechos de ruas para carros, para passar as ambulâncias e viaturas policiais. estes equipamentos são a cópia reduzida dos bairros modernos, e servem para tornar definitiva a coexistência dos dois estabelecimentos: protegem o resto da cidade dos perigos do contato com os bairros espontâneos, e confirmam o caráter dependente destes últimos. Os elementos da cidade regular – as casas modernas, as ruas para automóveis, os serviços públicos – são ao mesmo

<sup>122</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 42.

<sup>123</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 24.

<sup>124</sup> BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. Traduzido por: Silvia Mazza. Título Original: *Storia della Città* p. 726.

tempo reservados a uma minoria e impostos como modelo inalcançável a todos os outros. Portanto, a divisão das duas cidades se torna um instrumento de discriminação.

Constata-se que o próprio planejamento dos municípios leva em consideração somente parte da Cidade e deixa de lado outras localidades que acabam por emergir à margem das leis, o que contribui para a ocupação ilegal.<sup>125</sup>

Assim, o controle da urbanização se dá somente nesses locais considerados pelo planejamento, onde também se concentram a maior parte dos investimentos públicos. Para as áreas que ficam à margem, a fiscalização é precária, inclusive em áreas de proteção ambiental. Nem mesmo nessas áreas de preservação há maior aplicação da lei do que nas áreas valorizadas pelo mercado. Nota-se uma correlação entre o mercado imobiliário e a gestão pública, de forma que as áreas mais valorizadas pelo mercado têm maior atenção da gestão pública. Enquanto que as áreas que ficam à margem tem baixo valor de mercado e não podem ser objeto de empréstimos destinados à aquisição ou construção justamente pelo fato de serem ilegais.<sup>126</sup> Destarte, “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”.<sup>127</sup>

Tanto é que, “desde 1970, o maior quinhão de crescimento populacional urbano foi absorvido pelas comunidades faveladas da periferia das cidades do Terceiro Mundo”.<sup>128</sup>

“Uma favela representa e justifica a insustentabilidade e a vulnerabilidade de um sistema ambiental urbano devido ao crescimento desordenado que o invade, causando rupturas sistêmicas e, por fim, desequilibrando-o e degenerando-o”.<sup>129</sup>

Nesse sentido, para Fernandes<sup>130</sup>:

<sup>125</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 44.

<sup>126</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 43.

<sup>127</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 39.

<sup>128</sup> DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. Título original: *Planet of slums*. p. 46.

<sup>129</sup> NIGRO, Carlos Domingos. **Insustentabilidade urbana**. Curitiba: Intersaberes, 2012. p. 71

<sup>130</sup> FERNANDES, Edésio. **Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica**. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 101.

Conduzido especialmente por forças de mercado e pela ação elitista e excludente do Estado, particularmente no que concerne às condições de acesso a terra urbana e de produção da moradia, a urbanização no Brasil resultou em cidades fragmentadas, onde, por força do processo de especulação, a vasta maioria dos grupos pobres tem sido condenada a viver em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos – em suma, em condições habitacionais precárias em assentamentos informais inadequados do ponto de vista das condições urbanísticas e ambientais, em áreas centrais e áreas periféricas. A combinação desse processo de segregação territorial com o processo de exclusão socioeconômica provocado pelas desigualdades extremas na distribuição da riqueza e da renda há tanto existentes no país resultou em um ciclo explosivo, e crescente, de pobreza e violência.

Ibanéz<sup>131</sup> explica que na Espanha, a situação da desigualdade social é preocupante, principalmente no interior de algumas localidades menos desenvolvidas. Aponta como principais fatores: a pobreza, o desemprego, a carência na saúde e serviços públicos básicos (água, eletricidade e saneamento), os custos elevados da habitação, dentre outros. O autor elucida que “a interdependência das desigualdades sociais implica um círculo vicioso que é estrutural (...). Se há um aumento na desigualdade, a concentração das pessoas mais vulneráveis em áreas urbanas específicas também está aumentando”.

Todo esse quadro gera a exclusão urbana, em que a parte da população que vive nesses locais não tem acesso as mesmas condições dos demais. Pode-se citar diversas mazelas decorrentes desse processo: a falta de estrutura, a pobreza, a violência, a falta de saneamento, dentre outras<sup>132</sup>.

Maricato<sup>133</sup> ensina:

O destino das águas servidas e do esgoto, assim como de boa parte do lixo sólido produzido, fica evidente no desastroso comprometimento das redes hídricas, dos mananciais de água, das praias, dos mangues, ou de qualquer outra localização nos arredores das cidades que não seja de interesse do mercado imobiliário.

No mesmo sentido, leciona Seiffert<sup>134</sup>:

<sup>131</sup> IBANÉZ, María Rosario Alonso. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio**: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 192-193. Texto original: “La interdependencia de las desigualdades sociales entraña un círculo vicioso que es estructural (...). Si existe aumento de la desigualdad, la concentración de las personas más vulnerables en zonas urbanas concretas se acrecienta igualmente”.

<sup>132</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 39.

<sup>133</sup> MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 40.

Os pobres urbanos são as principais vítimas da destruição ambiental. Eles vivem na miséria, sujeitos à poluição gerada tanto pelo seu próprio estilo de vida, quanto por aquela que se origina do estilo de vida esbanjador das elites urbanas. Não têm acesso nem a infraestrutura e serviços adequados nem a moradia decente, devido aos altos índices de desemprego e subemprego e à baixa renda da maioria de seus indivíduos.

Além dessa parte da população estar sujeita a condições indignas de sobrevivência, as ocupações muitas vezes estão localizadas em áreas mais frágeis ambientalmente, que nem mesmo poderiam ser ocupadas. Fato que agrava ainda mais a degradação ambiental, conforme será demonstrado.<sup>135</sup>

Percebe-se que “as desigualdades em seu sentido mais amplo (...) constituem um dos fatores de maior agressão ao ambiente. Estima-se que a miséria e a pobreza respondam por um terço de toda degradação ambiental no planeta”.<sup>136</sup>

### 1.3.3 O prejuízo ao meio ambiente

Dentre todos os direitos que devem ser resguardados, deve ser dada atenção especial ao meio ambiente, pois conforme já explanado, é um Direito Fundamental, essencial à sadia qualidade de vida da geração atual e das futuras, assim garantido pela CRFB.<sup>137</sup>

A crise ambiental é um dos principais problemas contemporâneos, que resulta do aquecimento global, do desmatamento, do lixo, da escassez dos recursos hídricos, dentre outros.<sup>138</sup> Tanto que a situação atual de crise vivenciada pela humanidade tem origem na crise ambiental.<sup>139</sup>

Dentre as causas que podem ser apontadas, tem-se a ocupação desordenada das Cidades.

<sup>134</sup> SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 29.

<sup>135</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 52.

<sup>136</sup> CRUZ, Paulo Márcio; DANTAS, Marcelo Buzaglo; OLIVIERO, Maurizio. **Direito, Transnacionalidade e Sustentabilidade Empática**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 29-45, maio/ago. 2016. p. 36. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em 06 dez 2018.

<sup>137</sup> NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 175.

<sup>138</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 13.

<sup>139</sup> LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 79.

O crescimento populacional que invade as Cidades causa prejuízo ao meio ambiente. Impossível descrever todos os fatos que podem levar ao esgotamento dos recursos naturais, desde a ocupação do solo em áreas de preservação, o lixo descartado de forma incorreta e não reciclado, o grande número de veículos que geram poluição, dentre outros.

Souza<sup>140</sup> menciona que “a cidade é um ambiente construído extremamente artificial, implicando impactos formidáveis sobre o espaço natural, o assim chamado “meio ambiente” - e, quanto maior e mais complexa é a urbe, maiores são esses impactos”.

Herrero<sup>141</sup> explica que os problemas ambientais oriundos das áreas urbanas são similares para a maioria das Cidades urbanas e cita alguns dos problemas dos países europeus:

- a) Poluição do ar, causada principalmente pelo tráfego e fontes de energia.
- b) Problemas relacionados à gestão e descarte de resíduos.
- c) Problemas relacionados com o tratamento de efluentes em algumas áreas.
- d) Deterioração da qualidade de vida:
  - Aumentando o tráfego e o ruído,
  - Para a perda de espaços ou edifícios do património público das cidades para a construção das casas e infra-estruturas rodoviárias,
  - Para a perda de espaços verdes nas cidades,
  - Devido à perda de recursos ecológicos nas zonas urbanas e periurbanas, • devido ao aumento da construção no solo anteriormente dedicado a outros usos nas áreas urbanas e periurbanas,
- e) A polarização social das cidades, onde os pobres ou as camadas menos privilegiadas da sociedade se concentram em certas áreas e são excluídas dos outros.

A forma como ocorreu e ainda ocorre a ocupação humana, é uma das causas mais significativas de degradação ambiental, tanto que os maiores problemas de degradação são localizados no ambiente urbano.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 114.

<sup>141</sup> HERRERO, Luis M. Jiménez. Perspectiva económica. In: LARA, Ramón. NOVO, María. (Coord.) **El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental**. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1997. p. 334-335. Texto original: “a) *La contaminación atmosférica, provocada sobre todo por el tráfico y las fuentes de energía.* b) *Los problemas relacionados con la gestión y la eliminación de residuos.* c) *Los problemas relacionados con el tratamiento de las aguas residuales en algunas zonas.* d) *El deterioro de la calidad de vida: •por el incremento del tráfico y del ruido, •por la pérdida de espacios u edificios del patrimonio público de las ciudades para la construcción de las viviendas e infraestructura viaria, •por la pérdida de espacios verdes en las ciudades, •por la pérdida de recursos ecológicos en las zonas urbanas y periurbanas, •por el incrementado de la construcción en el suelo previamente dedicado a otros usos en las zonas urbanas y periurbanas,* e) *La polarización social de las ciudades, en las que los pobres u las capas menos privilegiadas de la sociedad se concentran en determinadas zonas y quedan excluidos de otras”.*

Não há dúvidas de que quando os grandes reservatórios de água, destinados à produção de energia, ou ao abastecimento de água, estão vazios, quando as encostas desmoronarem ou quando a degradação humana é a regra nas periferias, a causa primeira é ambiental, resultado da forma como parcelamos e ocupamos o solo em nossas cidades.<sup>143</sup>

“A ocupação humana e a construção de suas cidades (...) impõem maiores impactos ambientais aos recursos naturais, afetando a fauna, a flora e principalmente os próprios elementos humanos”.<sup>144</sup>

Ocupação essa, que amiúde, ocorre em áreas protegidas<sup>145</sup>. Por um lado, os cientistas sociais, levando em consideração que os moradores desses locais ali investiram suas escassas economias sem ter outra opção justamente por terem sido ignorados pelo poder público, entendem que deve haver uma adequação dessas áreas de ocupação. Já os ambientalistas, por outro lado, consideram os ocupantes inimigos do meio ambiente e defendem a remoção. Em meio a essa contradição, o Estado, na maioria dos casos permanece omissos.<sup>146</sup>

Essa ocupação ocorre também nas áreas de risco, que por vezes coincidem com as áreas protegidas. São as beiras dos córregos, as encostas íngremes, áreas de alagamentos, dentre outras, que têm como consequência desde a poluição das águas até a morte por desmoronamento e enchentes.<sup>147</sup>

<sup>142</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 59.

<sup>143</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 71.

<sup>144</sup> BRUNA, Gilda Collet. PHILIPPI JR. Arlindo. Políticas públicas e sustentabilidade no meio urbano. In: FREITAS, Vladimir Passos de. PHILIPPI JR, Arlindo. SILVA, Ana Luiza Spínola. (eds.) **Direito ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2016. p. 4.

<sup>145</sup> “Áreas protegidas são áreas que, devido às características especiais que apresentam, devem permanecer preservadas. O grau de preservação é variável, considerando-se o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida para cada uma delas. A proteção pode variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.” ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010. p. 565.

<sup>146</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: EducS, 2015. p. 76.

<sup>147</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: EducS, 2015. p. 49-50.

“No Brasil, a concentração de pessoas em ambientes urbanos, desprovidos de infraestruturas sanitárias, associada ao uso excessivo do solo nas margens dos rios, resultou situações de calamidade pública em muitas cidades”.<sup>148</sup>

As enchentes são um dos grandes problemas, o intenso processo de urbanização que ocupa o solo de forma desordenada, provoca a impermeabilização e a escassez de áreas verdes, aumentando assim os pontos de alagamento, principalmente em áreas da periferia da Cidade.<sup>149</sup>

Meyer<sup>150</sup> explica:

No que tange especificamente aos espaços periféricos, esses problemas são ainda agravados em função da dificuldade de extensão das redes de infraestrutura urbana, acarretando problemas ambientais e de saúde pública relacionados à precariedade dos sistemas de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário e de coleta de lixo. Em outros termos, o padrão metropolitano da expansão urbana descrito, baseado na ocupação especulativa da terra e na expansão horizontal ilimitada, propicia um quadro urbano insustentável de depredação ambiental, levando à ocupação desenfreada de áreas que deveriam ser preservadas.

Dentre os problemas, destaca-se a dificuldade na gestão dos resíduos sólidos, que são despejados de forma inadequada em áreas potencialmente degradáveis, pois muitas Cidades não dispõem de espaços adequados para o despejo, ou quando possuem, os ditos aterros não têm o tratamento adequado, o que gera impactos ambientais de grande proporção, que inclui a degradação da paisagem, a poluição da água e do solo através de infiltração do chorume, e a poluição do ar produzida por combustão espontânea.<sup>151</sup>

É preocupante, também, a falta de instalações de esgotamento sanitário e a consequente contaminação da água causam diversas enfermidades, principalmente em países subdesenvolvidos, nos quais “o convívio próximo a corpos

<sup>148</sup> GRACIAS, Carlos Mello. As mudanças climáticas e os impactos na área urbana: velhos e novos desafios para a gestão urbana. In: LADWIG, Nilzo Ivo. SCHWALM, Hugo. **Planejamento e Gestão Territorial: Reflexões Interdisciplinares**. Florianópolis: Insular, 2014. p. 37.

<sup>149</sup> JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 178.

<sup>150</sup> MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. **A leste do centro: territórios do urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. p. 162.

<sup>151</sup> JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 169-175.

hídricos poluídos por esgotos é responsável por muitas baixas hospitalares e óbitos, especialmente em crianças”.<sup>152</sup>

Rivero<sup>153</sup> expõe o problema que envolve à água, recurso limitado e insubstituível, essencial para sobrevivência humana, e apresenta alguns fatos:

- Se manter a tendência atual, em 2025 dois terços da população mundial poderá viver em países com escassez de água.
- Existem atualmente 748 milhões pessoas que ainda não têm acesso a uma fonte melhorada de água potável. Isto significa que cerca de um em cada dez pessoas no planeta não têm acesso à água potável.
- Mais de 1.700.000.000 pessoas vivem atualmente em bacias hidrográficas em que a taxa de uso da água excede a de recarga, o que inevitavelmente levará à dessecação do rio, esgotamento das águas subterrâneas e degradação do ecossistemas.
- De acordo com algumas estimativas, mais de 80% das águas residuais são despejados em cursos de água não tratada.

Cumprе mencionar que não é somente a ocupação desordenada do solo que causa a degradação ambiental. “A baixa qualidade ambiental de vida nas cidades tem sido agravada ainda mais pela diversidade de formas de poluição resultantes especialmente da produção industrial e do sistema dominante de transporte por automóveis”.<sup>154</sup>

Jacobi<sup>155</sup> assevera:

Associada inicialmente à produção industrial, que agora reduziu significativamente seu impacto, hoje a poluição produzida por veículos automotores são responsáveis por 90% dos gases poluentes e partículas emitidos na atmosfera, com diferenças em relação a cada poluente. A qualidade do ar se deteriorou, significativamente, com o aumento do número de carros em circulação, devido às más condições de regulação dos motores e aos crescentes congestionamentos de tráfego, aumentando

<sup>152</sup> SALVI, Luciane Teresa. YAMAWAKI, Yumi. **Introdução à gestão do meio urbano**. 2. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013. p. 368.

<sup>153</sup> RIVERO, Marieta del. **Smart Cities: una visión para el ciudadano**. Madrid: Lideditorial, 2017. p. 137. Texto original: “•De mantenerse la tendencia actual, en 2025 dos tercios de la población mundial podría vivir en países con escasas de agua. •En la actualidad existen 748 millones de personas que no tienen todavía acceso a una fuente mejorada de agua potable. Esto significa que aproximadamente uno de cada diez habitantes del planeta no tienen acceso a agua potable. •Más de 1.700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales en las que la tasa de uso del agua es superior a la de recarga, lo que conducirá de forma inevitable a la desecación de los ríos, el agotamiento de las aguas subterráneas y la degradación de los ecosistemas. •Según algunas estimaciones, más de 80% de las aguas residuales se vierten a los cursos de agua sin tratamiento”.

<sup>154</sup> FERNANDES, Edésio. **Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica**. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 101.

<sup>155</sup> JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 176 -177.

a frequência de níveis elevados de poluição do ar. A isto deve-se somar a oferta insuficiente e inadequada de transporte público, estimulando o uso do transporte individual. A frota está estimada em quase 5 milhões de carros e 12 mil ônibus (...) Nos últimos anos, tem havido uma expansão das chamadas áreas críticas de poluição do ar, basicamente confinadas às áreas mais centrais da cidade. A crescente deterioração da qualidade do ar tem tido como consequência principal uma intensificação dos problemas de saúde, principalmente de doenças respiratórias e cardiovasculares. As vítimas principais são crianças que sofrem de doenças crônicas – asma e bronquite. O aumento da poluição (especialmente por óxido de nitrogênio e partículas suspensas sólidas/poeira) provoca um aumento da mortalidade por doenças respiratórias nos idosos e nas crianças nos dois dias que se seguem aos níveis mais altos de poluição atmosférica, apontando também para um aumento de 25% na demanda por tratamento de saúde nos hospitais infantis. Com relação aos idosos, a situação é alarmante, já que a pesquisa aponta para um aumento de 12% na mortalidade no período de maior incidência da poluição.

Nesse contexto, Goitia<sup>156</sup> esclarece:

Uma cidade que se constrói é, ao mesmo tempo, uma cidade que se destrói; e é precisamente na maneira de articular esta dupla operação de construção-destruição que reside a possibilidade de as cidades se desenvolverem harmoniosamente, visto que o ideal é que a construção se faça com o mínimo de destruição possível e, sobretudo, que essa destruição não seja senão uma readaptação inteligente às novas exigências”.

Constata-se que o crescimento dos centros urbanos tem como resultado conflitos sociais e ambientais que comprometem a qualidade de vida não só dos que lá habitam, mas também das futuras gerações. É necessário, urgentemente, reverter essa situação.<sup>157</sup>

Herrero<sup>158</sup> ensina que “na medida em que os problemas do ambiente urbano possam ser resolvidos ou aliviados, estará contribuindo para resolver os problemas ambientais em escala global”.

Diante disso, Manresa<sup>159</sup> orienta: “que o contexto da crise atual requer um repensar dos protocolos de ação da administração local em termos de

<sup>156</sup> GOITIA, Fernando Chueca. **Breve história do urbanismo**. 8. ed. Barcelona: Presença, 2011. Traduzido por: Emílio Campos Lima. Título original: *Breve Historia del Urbanismo*. p. 189.

<sup>157</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 202-203.

<sup>158</sup> HERRERO, Luis M. Jiménez. Perspectiva económica. In: LARA, Ramón. NOVO, María. (Coord.) **El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental**. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1997. Texto original: “ (...) en la medida que se puedan resolver o paliar los problemas del medio ambiente urbano se estará contribuyendo a solventar los problemas ambientales a escala global”.

<sup>159</sup> MANRESA, M°. Fuensanta Gómez. **Planeamiento Urbanístico y desarrollo sostenible**. Madrid: Editorial Dykinson, 2015. p. 20. Texto original: “ (...) que el contexto de crisis actual exige un

Sustentabilidade e transparência”. Para tanto, é necessário implantar nas Cidades os preceitos da Sustentabilidade.

## CAPÍTULO 2

### CIDADES SUSTENTÁVEIS

#### 2.1 SUSTENTABILIDADE

##### 2.1.1 Sustentabilidade nas Convenções e Acordos internacionais

Os termos “Sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” passaram a ser objeto de discussão na medida em que houve a percepção de que os recursos naturais não eram inesgotáveis e não estavam suportando tamanha exploração que ocorria principalmente na busca pelo crescimento econômico.

Muitos acreditam que o conceito de Sustentabilidade surgiu através das reuniões organizadas pela ONU nos anos 70 do século XX. Porém, “este é um termo já presente em textos como a *Ética a Nicômaco*, de Platão (século IV a.C.) e na Lei das 12 Tábuas (450 a.C.), reportado à regenerabilidade das florestas como condição de sobrevivência das comunidades”.<sup>160</sup>

Para Boff<sup>161</sup>, o referido conceito possui mais de 400 anos. Foi no ano de 1560, na Alemanha, mais especificamente na Província de Saxônia, que surgiu pela primeira vez, a palavra Sustentabilidade, lá chamada de *Nachhaltigkeit*. Este termo teve origem a partir da preocupação com o uso racional das florestas, isso porque, as florestas eram desmatadas e transformadas em carvão vegetal para alimentarem os fornos de mineração. Mas somente em 1713, a palavra se transformou em um “conceito estratégico”, quando o Capitão Hans Carl von Carlowitz escreveu um texto sobre Sustentabilidade das florestas, que ,na época, teve ênfase de tratado. Ele explicava que se a madeira não fosse utilizada de forma sustentável, ou seja, se fosse cortada além do que a floresta pudesse suportar, os negócios, e consequentemente, os lucros, teriam fim. Com isso, começou a haver incentivo pelo replantio das árvores cortadas.

---

<sup>160</sup> GOMES, Carla Amado. De quê falamos quando falamos de sustentabilidade Ambiental? In: FERREIRA, Renata Marques. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. (coord.) **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 177.

<sup>161</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 31-33.

Essa preocupação com a sustentabilidade das florestas desencadeou a criação de uma ciência chamada de Silvicultura, conceito esse, que se mantém até 1970, quando houve a criação de Clube de Roma, que trouxe à tona essa discussão.<sup>162</sup>

O Clube de Roma publicou o relatório denominado “Os limites do crescimento”, no ano de 1972. Este trabalho demonstrou, através de projeções do crescimento populacional e do nível de utilização dos recursos naturais, que a tendência ,num prazo de 100 anos, haveria uma “escassez catastrófica dos recursos naturais e níveis de perigos de contaminações”.<sup>163</sup>

Para Ferrer<sup>164</sup>, embora existam antecedentes, foram os primeiros relatórios do Clube de Roma que iniciaram as considerações sobre os problemas que ameaçam o Planeta.

Posteriormente, o termo foi objeto de diversas reuniões da ONU, dentre as quais, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente de Estocolmo que ocorreu em 1972<sup>165</sup>.

Sobre a Conferência de Estocolmo, Machado<sup>166</sup> aduz:

A Conferência de Estocolmo trata, em diversos princípios, da questão do desenvolvimento ligado ao meio ambiente: o homem é ‘portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras’ (*princípio 1*); ‘os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o seu esgotamento futuro’ (*princípio 5*); deve ser realizado um planejamento adequado e integrado, com ordenamento mais racional, para a preservação do ar, do solo, da fauna, da flora e dos ecossistemas naturais (*princípio 2 e 13*), valorizando-se a planificação dos agrupamentos humanos e da urbanização, a maximização e a repartição dos benefícios sociais, econômicos e ambientais. Na Declaração de Estocolmo focaliza-se o crescimento demográfico, conforme a concentração excessiva de população ou sua baixa densidade. Postula-se a aplicação de políticas demográficas, que respeitem os direitos humanos fundamentais e tenham a aprovação dos governos interessados (*princípio 16*).

<sup>162</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 33-34.

<sup>163</sup> SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 12.

<sup>164</sup> FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos. vol. 17. n. 3. set-dez 2012.p. 314. Disponível em: [www.univali.br/periódicos](http://www.univali.br/periódicos). Acesso em 12 outubro de 2018.

<sup>165</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 34.

<sup>166</sup> MACHADO. Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 66.

Ferrer<sup>167</sup> elucida que a partir desta Conferência ocorrem as primeiras construções dogmáticas e doutrinárias, e com a proliferação da legislação ambiental, os juristas deram-se conta da importante evolução legal que se aproximava.

Mais tarde, em 1984, ocorreu a Conferência que deu origem à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo como lema “Uma agenda global para a mudança”, cujo trabalho resultou, em 1987, no “Relatório de Brundland”, intitulado também de “Nosso futuro comum”.<sup>168</sup>

Com esse relatório, os debates, em torno do estilo de desenvolvimento e da qualidade ambiental, alcançaram um novo patamar, a partir daí “a questão ambiental é introduzida nos debates sobre política econômica, relações internacionais e outros circuitos de difícil penetração”.<sup>169</sup> Através desse relatório, o aspecto ambiental se instala definitivamente na agenda política mundial.<sup>170</sup>

O relatório abordou as desigualdades entre os países e indicou a pobreza como uma das principais causas dos problemas ambientais.<sup>171</sup> Nele, apresentou-se um conceito para o termo desenvolvimento sustentável como *“aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem a suas necessidades e aspirações”*.<sup>172</sup>

Após esse relatório, ocorreu no Rio de Janeiro, no ano de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, oportunidade em que “a expressão desenvolvimento sustentável e, na esteira de seu conteúdo, a ideia da sustentabilidade foram imediatamente incorporadas à retórica oficial e vieram enriquecer o vocabulário dos discursos acadêmicos”.<sup>173</sup>

<sup>167</sup> FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos. vol. 17. n. 3. set-dez 2012. p. 314.

<sup>168</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 34.

<sup>169</sup> FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental: Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. p. 105.

<sup>170</sup> PIERRE, Naína. Historia del concepto de desarrollo sostenible. In: FOLADORI, Guillermo. PIERRE, Naína. **¿Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005. p. 63.

<sup>171</sup> SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 14.

<sup>172</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 34.

<sup>173</sup> PHILIPPI JR, Arlindo. PELICIONI, Maria Cecília Focesi. (eds.) **Educação ambiental e sustentabilidade**. 2. ed rev. e atual. São Paulo: Manole, 2014. p. 313.

A Conferencia de 1992, que ficou conhecida também como Cúpula da Terra ou Rio-92, resultou em relatórios, dentre os quais, a Carta do Rio de Janeiro e a Agenda 21. Boff<sup>174</sup> explica:

Na *Carta do Rio de Janeiro* se afirma claramente que “todos os Estados e todos os indivíduos devem, como requisito indispensável para desenvolvimento sustentável, cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo”. Estabeleceram também um critério ético-político no sentido de que “os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade dos ecossistemas terrestres. Face às distintas contribuições para debelar a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidade comum, porém diferenciadas”.

No que tange a Agenda 21, Herrero<sup>175</sup> explica que através dela se traça a definição de desenvolvimento sustentável, tornando-se uma Plano de Ação a ser adotado pelos Países, aplicado em nível local, para alcançar o desenvolvimento sustentável a nível global, de destaca:

Especificamente, no capítulo 28 da Agenda 21, as autoridades locais são instados a exercer a sua responsabilidade e a iniciar um processo de diálogo com seus cidadãos, organizações e entidades para adotar um plano de ação ambiental e desenvolvimento local. Esse novo modelo de desenvolvimento aplicado no nível local implica, por um lado, a necessidade de propor mecanismos integrados para o diagnóstico e a gestão, onde aspectos ambientais e de qualidade de vida desempenham um papel preponderante. Por outro lado, inclui a necessidade de envolver a sociedade como garantia para garantir “o desenvolvimento que todos desejamos e a que todos vamos contribuir”.

Alguns anos depois, em 2002, ocorreu em Joanesburgo, a Cúpula da Terra sobre a Sustentabilidade e Desenvolvimento, ocasião em que “a expressão ‘Sustentabilidade’ passa a ter maior adequação. Isso porque consolidou a ideia de

<sup>174</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 35.

<sup>175</sup> HERRERO, Luiz M. Jiménez. Desarrollo sostenible y la agenda 21 local. In: PEREA. Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000. p. 21. Texto Original: *De forma específica, en el Capítulo 28 de la Agenda 21, se insta a las Entidades Locales a ejercer su responsabilidad y a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de actuación ambiental y de desarrollo Local. Este nuevo modelo de desarrollo aplicado al nivel local implica, por un lado, la necesidad de plantear mecanismos integrados tanto para el diagnóstico como para la gestión, donde los aspectos medioambientales y de calidad de vida jueguen un papel preponderante. Por otro lado, incluye la necesidad de hacer participar a la sociedad como garantía de asegurar “el desarrollo que todos queremos y al que todos vamos a contribuir”.*

que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deveria ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria”.<sup>176</sup>

No ano de 2012, aconteceu no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que ficou conhecida como a Rio+20.<sup>177</sup>

Boff<sup>178</sup> esclarece que a Rio+20:

[...] se propôs fazer um balanço dos avanços e retrocessos do binômio “desenvolvimento e sustentabilidade” no quadro das mudanças trazidas pelo aquecimento global, pela clara diminuição dos bens e serviços da Terra, agravada pela crise econômico-financeira iniciada em 2007, que atingiu o sistema global a partir dos países centrais da ordem capitalista e aprofundando-se mais e mais a partir de 2011. Os temas geradores da Rio+20 foram “sustentabilidade”, “economia verde” e “governança global do ambiente”.

Infelizmente, o documento definitivo “Que futuro queremos”, cuja redação final foi confiada à delegação brasileira, por falta de consenso dos 193 representantes dos povos, não chegou a propor nenhuma meta concreta para erradicar a pobreza, controlar o aquecimento global e salvaguardar os serviços ecossistêmicos da Terra.

O destaque nas Conferências resultou na conscientização dos cidadãos quanto à questão ambiental e também, tornou a expressão “desenvolvimento sustentável” conhecida, sendo que passou a ser amplamente utilizada, tanto pelo governo, como por empresas e particulares.<sup>179</sup>

Esses foram alguns momentos em que ficou evidente a preocupação com o futuro de Planeta, sendo apontados por vezes a Sustentabilidade e por vezes o desenvolvimento sustentável como meio para reverter tal situação.

### 2.1.2 Conceito de Sustentabilidade

Boff<sup>180</sup> ensina que Sustentabilidade significa, fundamentalmente:

(...) o conjunto dos processos e ações que se destinam a manter vitalidade e integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos

<sup>176</sup> MAFRA, Juliete Ruana. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **A Sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ec82bd533b0033cb>. Acesso em: 12 de out. 2018.

<sup>177</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Rio + 20.** Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at\\_download/relatorio\\_rio20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf). Acesso em 28 de jan. 2018.

<sup>178</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 37.

<sup>179</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 36.

<sup>180</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 14.

os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões.

A Sustentabilidade, para Freitas<sup>181</sup>, é um princípio constitucional que visa promover “o desenvolvimento propício ao bem-estar pluridimensional (social, econômico, ético, ambiental e jurídico-político), com reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras”.

*Nessa perspectiva, eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.*<sup>182</sup>

Rech<sup>183</sup> explica que a Sustentabilidade “[...] é um princípio de direito imanente à própria natureza, que se revela como regra fundamental e obrigatória, sob pena de violação do próprio ciclo normal da natureza, criando consequências imprevisíveis”.

Machado<sup>184</sup> orienta que:

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.

*“A sustentabilidade aparece, nessa linha, como dever ético e jurídico-político de viabilizar o bem-estar no presente, sem prejuízo do bem-estar futuro, próprio e de terceiros”*<sup>185</sup>. (p. 15)

No mesmo sentido, ensinam Cruz, Ferrer<sup>186</sup>: “Sustentabilidade não é nada mais do que um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global

<sup>181</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 15.

<sup>182</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

<sup>183</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 68.

<sup>184</sup> MACHADO, Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 61.

<sup>185</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 15.

<sup>186</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de.

capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana”.

Freitas<sup>187</sup> apresenta como característica da Sustentabilidade: a multidimensionalidade, apresentando-a como “jurídico-política, ética, social, econômica e ambiental”; a vinculação ética e jurídica, por se tratar de princípio constitucional implícito; ensina que deve ser associada ao permanente bem-estar; não se conforma com o crescimento material como fim em si; preconiza que o crescimento material não pode atrapalhar o imaterial; prega a igualdade com relação às gerações presentes e futuras; e requer uma “cidadania ecológica”.

Acsehrad<sup>188</sup>, por sua vez, destaca as matrizes discursivas associadas à noção de Sustentabilidade:

Entre elas, podem-se destacar a matriz da eficiência, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao “espaço não mercantil planetário”; a da escala, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os “recursos ambientais”; a da equidade, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; a da autossuficiência, que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de autorregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; a da ética, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de bem e de mal, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta.

Rueda<sup>189</sup>, orienta: “A sustentabilidade não é um dogma, nem um discurso retórico, nem uma fórmula mágica. É um processo inteligente e de auto-organização que aprende, passo a passo, enquanto se desenvolve”.

Depreende-se que “[...] a sustentabilidade é uma questão de inteligência sistêmica e de equilíbrio ecológico em sentido amplo. É cognitiva e axiologicamente diretiva, relacionada ao desenvolvimento material e imaterial”.<sup>190</sup>

---

REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 16.

<sup>187</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 50-54.

<sup>188</sup> ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELDAR, Henri (Org.). **A duração das cidades**: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43.

<sup>189</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. p. 18. Texto original: “La sostenibilidad no es ni un dogma, ni un discurso retórico, ni una fórmula mágica. Es un proceso inteligente y auto-organizativo que aprende, paso a paso, mientras se desarrolla”.

Destarte, é correto afirmar que, ao falar em Sustentabilidade, o conceito de qualidade de vida está no centro da discussão.<sup>191</sup>

Nesse sentido, explica Canepa<sup>192</sup>:

Trata-se, na verdade, de obter qualidade de vida não só para o homem, mas também para a biosfera, de modo que esta não seja alcançada principalmente à custa do futuro, abrangendo a sobrevivência da diversidade cultural humana e também de muitos dos organismos com os quais ela divide o planeta, assim como as comunidades que eles formam”.

Cumpra mencionar os requisitos apresentados por Cruz e Ferrer<sup>193</sup>, para que se alcance uma sociedade sustentável:

- a) A sociedade que se considera seja planetária admite que o destino seja comum, não cabendo a Sustentabilidade parcial em algumas comunidades nacionais ou regionais a margem do que acontece no restante do planeta. Constituir uma sociedade global de cidadãos ativos e indispensáveis para a consolidação da sustentabilidade. Essa exigência demanda, entre outras coisas, a superação da parcial visão “ocidental” que temos do mundo.
- b) Possa ser selado um pacto com a Terra de modo a não se comprometer a possibilidade da manutenção dos ecossistemas essenciais que tornam possível nossa subsistência como espécie em condições ambientais aceitáveis. É imprescindível reduzir drasticamente a demanda e consumo de capital natural até se atingir níveis razoáveis de reposição.
- c) Ser capazes de alimentar e, mais ainda, oferecer uma vida digna para o conjunto dos habitantes do planeta, acabando com injustificáveis desigualdades. Para isso é preciso reconsiderar e reformular os modos de produção e distribuição da riqueza. A fome e a pobreza não são sustentáveis.
- d) Seja recomposta a arquitetura social de modo a superar o modelo opressor que baseia o conforto e o progresso de umas camadas sociais na exclusão sistemática de legiões de desfavorecidos, órfãos de qualquer oportunidade. Atingir um patamar mínimo de justiça social é uma condição iniludível para caminhar em direção à Sustentabilidade.
- e) A construção de novos modos de governança para garantir a prevalência do interesse geral sobre os individualismos não solitários sejam estes de indivíduos, corporações ou estados. Trata-se de politizar a globalização, colocando-a a serviço das pessoas e estendendo mecanismos de governo baseados em novas formas de democracia, de arquitetura assimétrica e baseadas na responsabilidade dos cidadãos.
- f) A ciência e a técnica devem ser colocadas a serviço de objetivo comum. Não só os novos conhecimentos devem nos ajudar a corrigir erros passados, como por exemplo, diminuir a emissão CO<sub>2</sub>, ou a encontrar soluções eficazes para problemas como os apresentados pela atual ‘civilização do petróleo’. Inevitavelmente a tecnologia disponível deverá

<sup>190</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 55.

<sup>191</sup> FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. 2. Ed. São Paulo: Annalume, 2001. p. 43.

<sup>192</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 71.

<sup>193</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Rezende, Elcio Nacur. (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 16-18.

determinar os modelos sociais dentro dos quais nos desenvolvamos, tal como insistentemente a história demonstra.

Por fim, sugere-se “que a Sustentabilidade pode se consolidar como um novo paradigma indutor no Direito na pós-modernidade, pois funciona atualmente como uma espécie de meta valor, com vocação de aplicabilidade em escala global”.<sup>194</sup>

### 2.1.3 Sustentabilidade e desenvolvimento

Cumprе mencionar inicialmente que “o termo ‘desenvolvimento’ pode significar ‘adiantamento, crescimento, aumento, progresso’. (...) Como se vê as acepções apresentadas mostram que o desenvolvimento envolve uma busca de mudança, de alteração, de movimento”.<sup>195</sup>

Embora por muito tempo, a ideia de desenvolvimento tenha estado ligada ao crescimento econômico, atualmente é pacífico que o desenvolvimento não se restringe à dimensão econômica, ele vai além. De maneira que “não pode ser entendido como aumento de riquezas em que a forma quantitativa altera a natureza do processo, mas está relacionado a um processo de natureza qualitativa”.<sup>196</sup>

Nesse sentido, ensina Timón<sup>197</sup>: “podemos redefinir o desenvolvimento sustentável como uma tentativa de alcançar um crescimento econômico e um desenvolvimento social compatível com a obrigação de garantir um planeta saudável para as gerações futuras”.

Destarte, depreende-se que “o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação no sentido de que os meios e os fins sejam colimados

<sup>194</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER. Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA. Maria Claudia da Silva Antunes de. Rezende. Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 35.

<sup>195</sup> MACHADO, Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 62.

<sup>196</sup> MEDEIROS, Edvaldo da Silva. Direito Urbanístico e a dimensão da sustentabilidade: cidades sustentáveis, uma exigência para um novo paradigma. In: NEVES. Lafaiete Santos.(Org). **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do V Seminário sobre Sustentabilidade. Curitiba: Juruá, 2011. p. 196-197.

<sup>197</sup> TIMÓN, Antonio Jesús Alonso. **Urbanismo y ordenación del territorio**. Madrid: La Ley, 2012. p. 184-185. Texto original: : “Podemos redefinir en desarrollo sostenible como el intento de conseguir un <<crecimiento económico y un desarrollo social compatible con la obligación de legar un planeta sano a las generaciones futuras>>”.

para gerar transformações necessárias para melhorar a vida do ser em sociedade”.<sup>198</sup>

Nesse sentido, explica Machado<sup>199</sup>:

O antagonismo dos termos – *desenvolvimento* e *sustentabilidade* – aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental.

Assim, é comum a utilização do termo “desenvolvimento sustentável”, que “é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento”.<sup>200</sup> De forma a ocorrer o desenvolvimento “de um modo que seja compatível com a manutenção da capacidade dos sistemas naturais de suportar a existência humana”.<sup>201</sup>

É correto afirmar que o termo “desenvolvimento sustentável, embora amplamente utilizado, divide opiniões, conforme explica Seiffert<sup>202</sup>:

Para alguns, alcançar o desenvolvimento sustentável é obter o crescimento econômico contínuo através de um manejo mais racional dos recursos naturais e da utilização de tecnologias mais eficientes e menos poluentes. Para outros, o desenvolvimento sustentável é antes de tudo um projeto social e político destinado a erradicar a pobreza, elevar a qualidade de vida e satisfazer as necessidades básicas da humanidade que oferece os princípios e as orientações para o desenvolvimento harmônico da sociedade, considerando a apropriação e a transformação sustentável dos recursos ambientais.

Vanin<sup>203</sup> explica:

<sup>198</sup> MEDEIROS, Edvaldo da Silva. **Direito Urbanístico e a dimensão da sustentabilidade**: cidades sustentáveis, uma exigência para um novo paradigma. In: NEVES, Lafaiete Santos.(Org). **Sustentabilidade: anais de textos selecionados do V Seminário sobre Sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 197.

<sup>199</sup> MACHADO, Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 64.

<sup>200</sup> MACHADO, Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 63.

<sup>201</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 19.

<sup>202</sup> SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 24.

O desenvolvimento sustentável indica uma utilização racional dos recursos naturais, que defina padrões qualitativos da produção e do consumo, garantindo a existência digna das atuais e futuras gerações, muito embora, na prática, esta definição acabe não se materializando, uma vez que o desenvolvimento sustentável foi interpretado de diferentes formas. O significado passou a variar e se dar a partir de concepções ou ecológicas, ou sociopolíticas ou econômicas, o que tem prejudicado o seu correto entendimento.

Segundo Rueda<sup>204</sup>: “O desenvolvimento sustentável exige que as necessidades básicas de todos os seres humanos no planeta sejam cumpridas e que se estenda a todos os oportunidade de cumprir suas aspirações a uma vida melhor”.

Hodiernamente, é aceito o fato de que “a exigência da Sustentabilidade, se verdadeiramente se quiser garantir o futuro da espécie e progredir na sua ‘humanização’, supera, salvo melhor juízo, o conceito clássico de desenvolvimento sustentável”.<sup>205</sup>

Neste aspecto Freitas<sup>206</sup>considera:

Crucial destacar, uma vez mais, que *a sustentabilidade é que deve adjetivar, condicionar e infundir as suas características ao desenvolvimento, nunca o contrário*. Não pode ser arditosamente esvaziada pelo crescimento econômico descriterioso e agressivo. Por isso, *prefere-se falar em sustentabilidade, em vez de desenvolvimento sustentável*.

Por fim, entende-se que o desenvolvimento é “uma opção a mais contribuindo com o objetivo da Sustentabilidade. É o mais desejável, sem dúvida, sempre que for possível e consequente, mas nunca inexorável”.<sup>207</sup>

## 2.2 DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

<sup>203</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 80-81.

<sup>204</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporanea de Barcelona, 1998. p. 18-20. Texto original: “*El desarrollo sostenible exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos los seres humanos de planeta y que se extienda a todos la oportunity de colmar sus aspiraciones a una vida mejor*”.

<sup>205</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 18.

<sup>206</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 54.

<sup>207</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 20.

A divisão de dimensões clássicas da Sustentabilidade são três: Ambiental, Econômica e Social, desde a Cúpula de Joanesburgo.<sup>208</sup>

### 2.2.1 Sustentabilidade Ambiental

A dimensão ambiental é a primeira a figurar nos destaques, isso porque a causa da preocupação que criou esse movimento em torno da Sustentabilidade, foi justamente a conscientização de que o meio ambiente não suportaria a agressão causada pelo modo de vida, fato que coloca em risco a própria sobrevivência.<sup>209</sup>

Essa dimensão busca resguardar a qualidade ambiental para garantir a qualidade de vida e longevidade do ser humano, o que não é possível com um meio ambiente degradado, de forma que *“ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie”*.<sup>210</sup>

Timón<sup>211</sup> ensina que, "o aspecto ambiental está preocupado em garantir que as atividades econômicas e sociais respeitem o equilíbrio do ecossistema a nível global e não degradem irremediavelmente o planeta que habitamos".

Destarte, é correto afirmar que a dimensão ambiental busca garantir o *“direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos (meio ambiente ecologicamente equilibrado, como diz o art. 225 da CF)”*.<sup>212</sup>

A dimensão ambiental é também a mais conhecida e difundida. Pode-se afirmar que a população tomou maior consciência sobre ela a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e começou a compreender que o progresso do

<sup>208</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 19.

<sup>209</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 21-22.

<sup>210</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 65

<sup>211</sup> TIMÓN, Antonio Jesús Alonso. **Urbanismo y ordenación del territorio**. Madrid: La Ley, 2012. p. 100. Texto original: *“el aspecto medioambiental se preocupa por conseguir que las actividades económicas y sociales respeten el equilibrio del ecosistema a nivel global y no degraden de manera irremediable el planeta sobre el que habitamos”*

<sup>212</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 64.

conhecimento possibilitaria saber quais medidas deveriam ser adotadas para reduzir a pressão sobre os recursos naturais e consequentemente criar e/ou restaurar as condições de vida humana no Planeta.<sup>213</sup>

Para elucidar, Freitas<sup>214</sup> orienta:

Não se admite, no prisma sustentável, qualquer evasão da responsabilidade humana, vedado o retrocesso no atinente à biodiversidade, sob pena de empobrecimento da qualidade da vida. *Em sentido figurado, não se pode queimar a árvore para colher os frutos.* Não faz sentido contaminar águas vitais e se queixar de sede. O ar irrespirável não pode continuar a sufocar e matar. O saneamento é cogente. O ciclo de vida dos produtos e serviços é responsabilidade a ser compartilhada, tempestivamente. A crueldade contra a fauna é violência inadmissível. A alimentação não pode permanecer contaminada e cancerígena. Os gases de efeito-estufa não podem ser emitidos perigosamente e sem critério. A economia de baixo carbono é meta inegociável. As florestas não podem deixar de cumprir as suas funções sistêmicas. *O ser humano não pode, enfim, permanecer esquecido de sua condição de ser eminentemente natural,* embora dotado de características singularizantes, que apenas deveriam fazê-lo mais responsável sistematicamente e capaz de negociar com diferentes pontos temporais.

Dias<sup>215</sup>, explica que:

A sustentabilidade implica um aproveitamento racional dos recursos para alcançar um estado ideal, no qual se podem obter os recursos suficientes para permitir o atendimento das necessidades humanas, mas de tal modo que não se afete a capacidade de recuperação dos recursos naturais e que se evite seu esgotamento pela utilização desnecessária dos recursos não renováveis. Essa atitude, se disseminada, permitirá a renovação e conservação dos recursos naturais, para que possam ser aproveitados pelas gerações futuras.

Por ser justamente a dimensão ambiental, a preocupação principal deve ser o meio ambiente, a conservação dos recursos naturais, esses devem se sobrepor aos interesses dos indivíduos.

### 2.2.2 Sustentabilidade Econômica

A Sustentabilidade, na dimensão econômica, tem como principal objetivo buscar o equilíbrio entre duas vertentes importantes: “por um lado, aumentar a

<sup>213</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente:** efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 21-22.

<sup>214</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 64-65.

<sup>215</sup> DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade:** origem e fundamentos; educação e governança global; modelo de desenvolvimento. São Paulo: Atlas, 2015. p. 23.

geração de riquezas, de um modo ambientalmente sustentável e, por outro, encontrar os mecanismos para a sua mais justa e homogênea distribuição”.<sup>216</sup>

Importa destacar que “a dimensão econômica está preocupada com o desenvolvimento de uma economia que tenha por finalidade gerar uma melhor qualidade de vida para as pessoas, com padrões que contenham o menor impacto ambiental possível”.<sup>217</sup>

Nesse sentido, Timón<sup>218</sup> explica que “O aspecto econômico da sustentabilidade é baseado na necessidade de garantir um crescimento econômico equilibrado e não a fuga ou ao custo do sacrifício que representam uma ameaça para uma vida equilibrada no planeta Terra”.

Freitas<sup>219</sup> assevera que a:

*Dimensão econômica da sustentabilidade evoca, aqui, a pertinente ponderação, o adequado “trade-off” entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades). A economicidade, assim, não pode ser separada da medição das consequências, de longo prazo. Nessa perspectiva, o consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente, numa alteração inescapável do estilo de vida. A natureza não pode ser vista como simples capital e a regulação estatal se faz impositiva para coibir o desvio comum dos adeptos do fundamentalismo voraz de mercado, que ignoram a complexidade do mundo natural.*

Nesse sentido, entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>220</sup>:

<sup>216</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 22.

<sup>217</sup> GARCIA; Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; VIEIRA; Ricardo Stanziola. (Orgs.) **Constitucionalismo Ambiental e Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2015. p. 139. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202015%20CONSTITUCIONALISMO%20AMBIENTAL%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>.

<sup>218</sup> TIMÓN, Antonio Jesús Alonso. **Urbanismo y ordenación del territorio**. Madrid: La Ley, 2012. p. 100. Texto original: “el aspecto económico de la sostenibilidad se basa en la necesidad de garantizar un crecimiento económico equilibrado y no desbocar o a costa de sacrificio que supongan una amenaza para una vida equilibrada en el planeta tierra”.

<sup>219</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 66.

<sup>220</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540 DF**. Relator Min. Celso de Melo. 25 de setembro de 2005. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em 02 de dez. 2018.

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 (...)

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS(...)

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, à 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. (...) (STF, MC na ADI 3.540/DF, Tribunal Pleno, Relator Min. Celso de Mello, 10 de setembro de 2005).

Cumpra mencionar que, nessa dimensão, é necessário implementar “instrumentos globais e/ou transnacionais de redistribuição da riqueza, também operando no interior dos Estados com forte conteúdo social”. Isso porque, a pobreza extrema, além da insustentabilidade, causa diversos problemas de ordem ambiental.<sup>221</sup>

### 2.2.3 Sustentabilidade Social

<sup>221</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017. p. 24-25.

A dimensão social da Sustentabilidade tem ampla abrangência, conforme explicam Cruz e Ferrer<sup>222</sup>:

O espectro da Sustentabilidade social é tão amplo quanto à atividade humana, já que se trata de construir uma sociedade mais harmônica e integrada, motivo pelo qual nada de humano escapa a esse objetivo. Desde o proteção da diversidade cultural, até a garantia real do exercício dos direitos humanos, passando pela exclusão de qualquer tipo de discriminação, ou o acesso à saúde e à educação, tudo cabe sob sua égide. Trata-se, precisamente, de construir uma nova arquitetura social que permite desenvolver uma vida digna de ser vivida por qualquer um de seus membros. É necessário reconsiderar as instituições que se tem hoje, reformar ou extinguir as que não servem a esse objetivo e criar outros, novas. Igualmente, é preciso reinventar as regras que regulam os processos sociais. Instituições e regras que sejam úteis para uma sociedade mais justa, mais inclusiva e mais humana. Esse é o desafio da Sustentabilidade social.

Nesse sentido, aduz Seiffert<sup>223</sup>:

O pressuposto social está muito associado com a importância da manutenção de um contingente populacional compatível com a capacidade de carga dos ecossistemas, uma vez que isso significará maior uniformidade sobre como esses recursos são disponibilizados entre os membros da população, tanto na geração atual, como nas próximas, assegurando assim maior equilíbrio ecológico na utilização dos mesmos e garantindo sua sustentabilidade econômica.

A dimensão social integra os Direitos Fundamentais essenciais ao alcance da dignidade humana, dentre os quais, figura também o direito ao meio ambiente sadio, de forma que as ações que resultarem na inviabilidade desses direitos, seja por parte do poder público, de pessoas jurídicas ou de qualquer integrante da população, são consideradas insustentáveis. Destarte, é necessário alcançar o equilíbrio, de forma a buscar o crescimento econômico, garantir a todos os cidadãos a dignidade e não causar impactos ambientais.

Assim, é correto afirmar que ela visa a “criação de um processo de desenvolvimento, sustentado por uma civilização com maior equidade na

---

<sup>222</sup> CRUZ, Paulo Marcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. REZENDE, Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 25.

<sup>223</sup> SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental**: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 30.

distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres”<sup>224</sup>.

No que tange à Cidade, Rech<sup>225</sup> explana:

A sustentabilidade social precisa resolver a exclusão que é praticada em nossas cidades, que define espaços para moradia dos ricos, mas ignora as demais classes sociais que são obrigadas a ocupar os morros e as periferias onde não há regras urbanísticas, porque as regras existentes não inclui ou não garantem as classes, com menor poder econômico.

Por fim, importa mencionar que “difícilmente um problema numa dimensão poderá ser completamente compreendido de forma isolada, há sempre envolvimento com outras áreas”<sup>226</sup>. Ou seja, “*uma dimensão carece logicamente do reforço das demais*. Todas as dimensões entrelaçadas compõem o quadro de cores limpas da sustentabilidade como princípio constitucional e como valor”.<sup>227</sup>

## 2.3 CIDADES SUSTENTÁVEIS

### 2.3.1 Urbanismo Sustentável

Com o crescimento populacional já abordado, restou claro que a maioria da população desenvolve sua vida nas Cidades, na área urbana. É nessa área justamente que ocorrem muitos problemas que dão origem a crise global, que prejudicam o meio ambiente, inviabilizam o exercício de Direitos Fundamentais por parte da população, destarte, é possível concluir que “não há cidadania tampouco dignidade da pessoa humana, com cidades desordenadas, não planejadas e com ocupações urbanas ou rurais sem sustentabilidade física, social, econômica e ambiental”.<sup>228</sup>

<sup>224</sup> TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanço social e o relatório da sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 13.

<sup>225</sup> RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 180.

<sup>226</sup> DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: origem e fundamentos; educação e governança global; modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 40.

<sup>227</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57.

<sup>228</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 179.

De todo o exposto, resta clara a urgência em adotar parâmetros de Sustentabilidade, de forma a encontrar, no seio da Cidade, meios de auto sustentação, de maneira a garantir uma vida urbana ordenada.<sup>229</sup>

Pensar na Sustentabilidade, com enfoque voltado para área urbana, é aplicar a máxima “pensar globalmente, agir localmente”. Não há como resolver problemas globais, transnacionais, se não partir deste princípio. Embora os problemas originados nas Cidades sejam somente parte da causa geradora da crise, uma vez resolvidos, diminui-se consideravelmente a pressão ambiental e a desigualdade social. Por mais que a solução destes ,não seja tarefa fácil.

Dito isso, parte-se da proposição de que Sustentabilidade é um princípio, por isso, deve servir de guia para os ramos do Direito, logo, do Direito Urbanístico. Nesse sentido, leciona Rech<sup>230</sup>:

A sustentabilidade é o princípio que determina a obrigatoriedade de todas as normas de Direito Urbanístico serem instrumento de garantia de desenvolvimento da cidade e município sustentável, entendido como o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, Gutiérrez<sup>231</sup> assevera:

O desenvolvimento local surge para se rebelar contra a indigência marginalizante. É um conceito positivo, um produto da União da teoria e da prática; é um cruzamento entre o mercado e a política regional, concretizado num território de pequena dimensão, num país que não é feito, mas sim, por uma comunidade que decide confrontar o seu futuro racionalmente, que participa conscientemente no seu processo de desenvolvimento . Entendido não pela conquista de níveis produtivos sucessivamente mais elevados, mas, sobretudo, numa perspectiva humanista iluminada.

<sup>229</sup> DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento Urbano**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 47.

<sup>230</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 178.

<sup>231</sup> GUTIÉRREZ, Fermín Rodríguez. Nuevos Conceptos para orientar la gestión de las áreas clasificadas. IN: CASAS, Jesús et al. **Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil**. Madrid: Quercus, 1996. p. 145. Texto original: “*El Desarrollo Local surge para rebelarse contra la indigencia marginadora. Es un concepto positivo, producto de la unión de teoría y práctica; es un cruce entre el mercado y la política regional, concretado en un territorio de dimensión pequeña, en un país, que no está hecho, sino que hace, por una comunidad que decide enfrentarse racionalmente a su futuro, que participa conscientemente en su proceso de desarrollo. Entendido no por la consecución de niveles productivos sucesivamente más altos, sino, sobre todo, en una perspectiva ilustrada, humanista*”.

López<sup>232</sup> esclarece que é necessário ocorrer uma mudança forçada na transição para a Sustentabilidade, na qual devem ser protagonistas, a Cidade e o urbanismo”.

Farr<sup>233</sup>, explica que essa modificação é possível ao adotar o Urbanismo sustentável:

A atualidade oferece uma oportunidade histórica para que a sociedade repense onde e como vive, trabalha, se diverte, compra. O caminho para um estilo de vida sustentável se constrói com base nos princípios do crescimento urbano inteligente, do Novo Urbanismo e das edificações sustentáveis. Caso tenha êxito, não só reduzirá drasticamente os danos ambientais como também oferecerá melhorias assombrosas à qualidade de vida atual.

Portanto, “o desenvolvimento urbano não poderá permanecer dissociado dos custos sociais, econômicos e ambientais produzidos pela situação de urbanização vigente, que apresentam aglomeração com efeitos de crescimento ambientalmente equivocados”.<sup>234</sup>

Dentre os fatores que devem ser considerados sob esse prisma, tem-se a reordenação do território, que deverá ser pensada segundo os princípios básicos, fundados no direito à sadia qualidade de vida e ao mesmo tempo na manutenção dos recursos naturais.<sup>235</sup> Para tanto:

Faz-se necessário construir (e é essa a grande dificuldade!) uma proposta urbanística no âmbito dos governos municipais que apresente alternativas concretas para o enfrentamento de questões práticas, tais como a realidade de uma “cidade ilegal” e violenta, na qual se constata a existência de áreas ambientalmente frágeis, ocupadas pelas camadas mais pobres; ou soluções para as tragédias (sempre anunciadas) decorrentes de enchentes, desmoronamentos, incêndios e epidemias; ou a implementação objetiva do controle do uso do solo, protegendo tais áreas ambientalmente frágeis e assegurando e ampliando a oferta de moradia. Enfim, oferecer condições mínimas de conforto à população, projetando uma boa circulação viária e de pedestres, disponibilizando áreas públicas e saneamento básico, e

<sup>232</sup> LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. **La Planificación Territorial Sostenible**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014. p. 40.

<sup>233</sup> FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: Desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre: Bookman, 2013. 326 p. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Título original: *Sustainable Urbanism: Urban Design With Nature*. p. 27.

<sup>234</sup> SCHEUNEMANN, Inglerone. Gestão Integrada do território: caminho para a responsabilidade territorial. In: LADWIG, Nilzo Ivo. SCHWALM, Hugo. (Orgs.) **Gestão socioambiental das cidades no século XXI: teorias, conflitos e desafios**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 182.

<sup>235</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 6.

especialmente (um dos grandes problemas de nossas cidades), garantir a habitabilidade em favelas já urbanizadas.<sup>236</sup>

Mas é essencial que a ocupação humana adote uma postura ética com relação ao meio ambiente, de forma a tomar consciência da importância dos recursos naturais, e não colocar o homem como centro, e sim o ecossistema<sup>237</sup>.

Deve, antes de qualquer coisa resguardar a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme leciona Rech<sup>238</sup>:

Uma cidade que garante um ambiente ecologicamente equilibrado é uma cidade que assegura qualidade do ar da qual o homem necessita para respirar; quantidade e qualidade da água das quais necessita para beber. Um ambiente ecologicamente equilibrado possibilita um homem ter contato com áreas verdes em espaços bem distribuídos, no momento do parcelamento do solo, assim como parques, praças e áreas de lazer. A possibilidade de contemplação do verde, das paisagens, da natureza, dos pássaros e animais criar um ambiente saudável e de qualidade de vida, indispensável a proteção da saúde física e mental das pessoas, que não encontramos na maioria das nossas cidades.

Contudo, não se pode deixar de pensar também no desenvolvimento econômico, “pensar localmente é, pois, premissa indispensável para que a economia local mantenha a vida e o poder da comunidade, utilizando as aptidões e recursos de seus moradores”. Porém isso implica no desafio de “distribuir de maneira equânime os benefícios advindos do desenvolvimento e mantê-los por largo espaço de tempo, para todos os grupos sociais”.<sup>239</sup>

Destarte, a Cidade deve ser pensada com a finalidade de “evitar a degradação e manter a saúde de seu sistema ambiental, reduzir a desigualdade social, prover seus habitantes de um ambiente construído saudável”.<sup>240</sup> Somente assim podem ser implantadas as Cidades ditas Sustentáveis.

---

<sup>236</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 204.

<sup>237</sup> RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 84.

<sup>238</sup> RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 57-58.

<sup>239</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 59.

<sup>240</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 247.

Cidade Sustentável “é aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem estar”.<sup>241</sup>

Sobre o conceito de Cidades Sustentáveis, esclarece Rivero<sup>242</sup>:

Podemos dizer que é aquela em que todas as decisões pertinentes para o seu futuro são tidas em conta, de modo que as consequências sejam benéficas para o seu desenvolvimento a longo prazo. A cidade sustentável questiona se uma determinada ação pode se beneficiar simultaneamente no desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. Somente aqueles que atendem a este alvo triplo são aceitáveis.

Giorgi<sup>243</sup> ensina que a Cidade Sustentável deve ser considerada como o “ponto de chegada dos objetivos e ferramentas das novas políticas territoriais”, desta forma deve:

[...] garantir espaços públicos de alta qualidade, modernizando as redes de infra-estrutura e melhorar a eficiência energética, identificar ferramentas inovadoras, preservar a qualidade e a segurança das paisagens culturais urbanas, reclassificar bairros deteriorados, melhorar o espaço urbano, a mobilidade e o mercado de trabalho local.

Para tanto, cada Cidade deve ser pensada de forma individual, conforme ensina Costa:

O desenvolvimento territorial implica na construção de um modelo específico para cada território, pois as experiências comprovam que cada modelo de desenvolvimento territorial sustentável, trás um resultado diferente para cada território. Isso porque, nesses espaços deve ser considerado os valores de criatividade, responsabilidade e solidariedade, compartilhados entre os diferentes atores em cada realidade local, assim

<sup>241</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 68.

<sup>242</sup> RIVERO, Marieta del. **Smart Cities: una visión para el ciudadano**. Madrid: Lideditorial, 2017. p. 120. Texto original: “Podríamos decir que es aquella en la que todas las decisiones relevantes para su futuro se toman teniendo en cuenta so las consecuencias serán beneficiosas para su desarrollo en el largo plazo. La ciudad sostenible se cuestiona si una determinada acción puede beneficiar simultáneamente en desarrollo económico, social y medioambiental de la ciudad. Sólo aquellas que cumplen este triple objetivo son aceptables”.

<sup>243</sup> GIORGI, Gabriella di. La Ciudad como lugar de cohesión económica, social y cultural en las políticas comunitarias. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés..** Madrid: Instituto Naciona de Administración Pública, 2016. p. 269. Texto original: “punto de llegada de los objetivos y herramientas propias de las nuevas políticas territoriales” (...) “[...] asegurar espacios públicos de alta calidad, modernizar las redes infraestructurales y mejorar la eficiencia energética, individuar instrumentos innovadores, preservar la calidad y la seguridad de los paisajes culturales urbanos, recalificar los barrios deteriorados, mejorar el espacio urbano, la movilidad y el mercado del trabajo local”.

como, a identificação de inovações sociotécnicas e a utilização ecologicamente prudente dos recursos naturais.<sup>244</sup>

Por fim, cumpre esclarecer que termo “Cidades Sustentáveis”, surge das expressões “desenvolvimento sustentável” e “Sustentabilidade”, os quais já foram objeto desse estudo na seara das Convenções Internacionais, porém, é importante destacar algumas das convenções bem como os relatórios resultantes que fazem menção específica às Cidades Sustentáveis.

### 2.3.2 Cidades Sustentáveis nas Convenções Internacionais

Destaque-se algumas das reuniões que tiveram o foco voltado para o quadro de crescimento populacional. Dentre as quais: a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, que ocorreu em 1976, em Vancouver, a partir da qual, se estabeleceu em 1978, o “Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)”, que, na busca pelo desenvolvimento urbano sustentável tem como objetivo garantir a moradia adequada para todos.<sup>245</sup>

Posteriormente, em 1992, ocorreu no Rio de Janeiro, a “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”, Rio-92, na qual, aprovou-se o Documento chamado – Agenda 21, “que estabelece um pacto pela mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI”.<sup>246</sup>

O Capítulo 5 da Agenda 21<sup>247</sup> evidencia a preocupação com o crescimento populacional nas Cidades:

O crescimento da população mundial e da produção, associado a padrões não sustentáveis de consumo, aplica uma pressão cada vez mais intensa sobre as condições que tem nosso planeta de sustentar a vida. Esses processos interativos afetam o uso da terra, a água, o ar, a energia e outros recursos. As cidades em rápido crescimento, caso mal administradas,

<sup>244</sup> COSTA, Patrícia Dalrot de. MENEZES, Carlyne Torres Bezerra de. TRENTON, Camila. A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento Territorial Sustentável – DTS. In: LADWIG, Nilzo Ivo. SCHWALM, Hugo. (Orgs.) **Gestão socioambiental das cidades no século XXI: teorias, conflitos e desafios**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 18.

<sup>245</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 25 de maio de 2018.

<sup>246</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 50.

<sup>247</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 25 de maio de 2018.

deparam-se com problemas ambientais gravíssimos. O aumento do número e da dimensão das cidades exige maior atenção para questões de Governo local e gerenciamento municipal. Os fatores humanos são elementos fundamentais a considerar nesse intrincado conjunto de vínculos; eles devem ser adequadamente levados em consideração na formulação de políticas abrangentes para o desenvolvimento sustentável. Tais políticas devem atentar para os elos existentes entre as tendências e os fatores demográficos, a utilização dos recursos, a difusão de tecnologias adequadas e o desenvolvimento. As políticas de controle demográfico também devem reconhecer o papel desempenhado pelos seres humanos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. É necessário acentuar a percepção dessa questão entre as pessoas em posição de tomar decisões em todos os níveis e oferecer, de um lado, melhores informações sobre as quais apoiar as políticas nacionais e internacionais e, de outro, uma estrutura conceitual para a interpretação dessas informações.

A Agenda 21 estabeleceu que os programas para manejo do recursos naturais e o desenvolvimento, deveriam ser implementados no âmbito local, isso garantirá “ (...) o uso sustentável dos recursos naturais, melhorará a qualidade de vida das pessoas, bem como do meio ambiente”<sup>248</sup>.

A Agenda menciona ainda, que as preocupações ambientais devem, através de uma visão holística do desenvolvimento, estar associadas a questões populacionais, e primarem, dentre outros fatores, pela mitigação da pobreza, qualidade de vida, garantia pelos direitos individuais e da comunidade<sup>249</sup>.

Nos anos seguintes, em 1996, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, ocorreu em Istambul, e inovou no sentido de incorporar o poder local através da assembleia mundial das cidades e autoridades locais.<sup>250</sup>

Depois de alguns anos, em 2015, ocorreu em Nova York, a reunião que resultou na “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”<sup>251</sup>. O documento prevê medidas a serem adotadas pelos Países com a finalidade de alcançar o desenvolvimento sustentável nos 15 anos subsequentes. Sobre os problemas persistentes, a Agenda enfatiza:

<sup>248</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <https://http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 25 de maio de 2018.

<sup>249</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <https://http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 25 de maio de 2018..

<sup>250</sup> MARICATO, Erminia. Brasil, **Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 170.

<sup>251</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em 28 de maio de 2018.

Encontramo-nos num momento de enormes desafios para o desenvolvimento sustentável. Bilhões de cidadãos continuam a viver na pobreza e a eles é negada uma vida digna. Há crescentes desigualdades dentro dos e entre os países. Há enormes disparidades de oportunidades, riqueza e poder. A desigualdade de gênero continua a ser um desafio fundamental. O desemprego, particularmente entre os jovens, é uma grande preocupação. Ameaças globais de saúde, desastres naturais mais frequentes e intensos, conflitos em ascensão, o extremismo violento, o terrorismo e as crises humanitárias relacionadas e o deslocamento forçado de pessoas ameaçam reverter grande parte do progresso do desenvolvimento feito nas últimas décadas.

O esgotamento dos recursos naturais e os impactos negativos da degradação ambiental, incluindo a desertificação, secas, a degradação dos solos, a escassez de água doce e a perda de biodiversidade acrescentam e exacerbam a lista de desafios que a humanidade enfrenta. A mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo e seus efeitos negativos minam a capacidade de todos os países de alcançar o desenvolvimento sustentável. Os aumentos na temperatura global, o aumento do nível do mar, a acidificação dos oceanos e outros impactos das mudanças climáticas estão afetando seriamente as zonas costeiras e os países costeiros de baixa altitude, incluindo muitos países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento. A sobrevivência de muitas sociedades, bem como dos sistemas biológicos do planeta, está em risco.

A Agenda<sup>252</sup> prevê 17 objetivos, sendo que o objetivo 11 trata especificamente das Cidades Sustentáveis, estabelece: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, para tanto, institui uma série de metas<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em 28 de maio de 2018.

<sup>253</sup> 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas; 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos; 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade; 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros; 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência; 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; 11.b Até 2030, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis; 11.c Apoiar os países menos

No ano seguinte, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito, Equador, onde houve a Adoção de uma “Nova Agenda Urbana”, que reafirma o comprometimento global para com o “desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes”. Constan dentro seus objetivos a inclusão social, a busca por economia sustentável, e a Sustentabilidade ambiental.<sup>254</sup>

(a) Não deixar ninguém para trás, por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural, integração no espaço urbano, melhoria de habitabilidade, educação, segurança alimentar e nutrição, saúde e bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de VIH/SIDA, tuberculose, e malária, promovendo segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; assegurando participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos; e proporcionando acesso igualitário para Nova Agenda Urbana 8 todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível.

(b) Economias sustentáveis e inclusivas, por meio do aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, assegurando a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades econômicos e produtivos; prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a posse da terra segura e gerindo a perda de densidade urbana, quando cabível.

(c) Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.

Esses, são alguns, dentre os destaques globais da preocupação com o crescimento populacional e os problemas originados nas Cidades. Em decorrência deles, o Brasil vem adotando uma série de premissas na busca pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável.

---

desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

<sup>254</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em 28 de maio de 2018.

### 2.3.2.1 Agenda Brasileira

O Brasil iniciou o processo na busca pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável em 1996, quando teve início o processo para elaboração da “Agenda 21 Brasileira”, coordenado, este processo, pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, e sendo concluído no ano de 2002.<sup>255</sup>

[...] a Agenda 21 Brasileira não é um plano de governo, mas um compromisso da sociedade em termos de escolha de cenários futuros. Praticar a Agenda 21 pressupõe a tomada de consciência individual dos cidadãos sobre o papel ambiental, econômico, social e político que desempenham em sua comunidade. Exige, portanto, a integração de toda a sociedade na construção desse futuro que desejamos ver realizado. Uma nova parceria, que induz a sociedade a compartilhar responsabilidades e decisões junto com os governos, permite maior sinergia em torno de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável, ampliando as chances de implementação bem-sucedida.

A Agenda busca planejar um futuro sustentável a partir da análise da situação do País, Regiões, Estados e Municípios<sup>256</sup>. Para tanto, a Agenda prevê 4 estratégias principais, a primeira: “Aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental”; a segunda: “Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade”; a terceira: “Promover mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis”; e a quarta: “Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana”.

### 2.3.2.2 União Europeia

<sup>255</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira.** <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em 02 de jun. 2018.

<sup>256</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira.** <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em 02 de jun. 2018.

Na Europa, os primeiros planos regulatórios para Cidades, surgiram nas décadas de 1920 e 1930, já com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano e evitar os impactos ambientais.<sup>257</sup>

Nesse contexto, Ieciona Ibanéz<sup>258</sup>:

Já antes da legislação urbana ter incorporado o princípio do desenvolvimento urbano e territorial sustentável, como o princípio norteador inescusável de qualquer ação, em seus respectivos campos de competências, o legislador e outros poderes público, reconhecendo a necessidade de mudar o modelo urbano, que aposta na regeneração da cidade existente. Uma mudança que as instituições da Comunidade Europeia tinham anteriormente postulado, através de iniciativas como a estratégia territorial europeia, a estratégia temática para o ambiente urbano, os projectos urbanos, ou a carta de Leipzig de 2007 sobre o Cidade europeia sustentável. Todos estes documentos demonstram que a principal batalha da sustentabilidade tem de ser jogada precisamente na consecução da máxima ecoeficiência possível nos tecidos urbanos consolidados, no impulso e revitalização das economias urbanas e na superação de desafios demográficos, integração social, desemprego e vulnerabilidade mais concentrados nas grandes cidades.

Rueda et al.<sup>259</sup> ensina que a busca pela Cidade Sustentável:

É um processo inteligente e de auto-organização que aprende, passo a passo, enquanto se desenvolve. O mapa e a bússola para ativar o pré-evento existem. Eles são o resultado, entre muitos outros, do trabalho

<sup>257</sup> GÜELL, José Miguel Fernández. **Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos**. Barcelona: Reverté, 2006. p. 13.

<sup>258</sup> IBANÉZ, María Rosario Alonso. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés..** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 194-195. Texto original: “*Ya con anterioridad la legislación urbanística había incorporado el principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible, como principio rector inexcusable de toda actuación, en sus respectivos ámbitos de competencias, del legislador y los demás poderes públicos, reconociendo la necesidad de cambiar el modelo urbano diferente, que apueste por la regeneración de la ciudad existente. Un Cambio que las instituciones comunitarias europeas venían postulando con anterioridad, a través de iniciativas como la Estrategia Territorial Europea, la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, los proyectos URBAN, o la Carta de Leipzig de 2007 sobre la ciudad europea sostenible. Todos estos documentos muestran que la batalla principal de la sostenibilidad se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos consolidados, en el impulso y la revitalización de las economías urbanas y en la superación de los retos demográficos, de integración social, desempleo y vulnerabilidad que se concentran de forma más acusada en las grandes ciudades*”.

<sup>259</sup> RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998. p. 18. Texto original: “*Es un proceso inteligente y auto-organizativo que aprende, paso a paso, mientras se desarrolla. El mapa y la brújula para activar el proceso existen. Son el resultado, entre muchos otros, de los trabajos elaborados por una comisión presidida por la política noruega Gro Harlem Brundtland, a petición de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente y el Desarrollo. También han resultado muy importantes, desde una perspectiva europea, las conferencias de ciudades sostenibles celebradas en Aalborg (1994) y Lisboa (1996); desde una perspectiva regional catalana, cabe destacar la creación en Manresa (1997) de la “Xarxa de pobles i ciutats cap a la sostenibilitat”*”.

realizado por uma Comissão presidida pela política norueguesa Gro Harlem Brundtland, a pedido da Comissão Mundial de meio ambiente e desenvolvimento. As conferências de cidades sustentáveis realizadas em Aalborg (1994) e Lisboa (1996) também foram muito importantes a partir de uma perspectiva europeia. A partir de uma perspectiva regional catalã, vale destacar a criação de Manresa (1997) do "Xarxa de pobles cap a la sostenibilitat".

Importante destacar que a União Europeia, com a Conferência de Aalborg realizada em 1994, se dedicou a discutir a Sustentabilidade de Cidades e vilas, da qual resultou a Campanha Europeia de Cidade e Vilas Sustentáveis e foi aprovado a documento denominado "Carta de Aalborg", que dentre os objetivos, destaca-se: "participação da comunidade local e obtenção de consensos; economia urbana (conservação do capital natural); equidade social; correto ordenamento do território; mobilidade urbana; clima mundial; conservação da natureza"<sup>260</sup>.

Bojó<sup>261</sup> apresenta os principais destaques da Carta de Aalborg:

1. declaração de consenso: cidades europeias para a sustentabilidade.
2. campanha das cidades europeias sustentáveis.
3. participação em iniciativas locais da A21L: planos de ação local para a sustentabilidade.

"A Espanha é um dos países onde mais conselhos municipais assinaram a carta de Aalborg ou se comprometeram com o desenvolvimento das agendas 21 locais".<sup>262</sup>

Sobre os Municípios que firmaram a Carta, explana Bojó<sup>263</sup>:

<sup>260</sup> WADA, Célia. **O que é a Carta de Aalborg**. 2010. Disponível em: <<http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=18319>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

<sup>261</sup> BOJÓ, Rafael Lostado i. ORDUÑA, Virginia del Río. La agenda 21 local y su implementación. In: PEREA, Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000. p. 169. Texto original: "1. Declaración de Consenso: las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. 2. Campaña de ciudades europeas sostenibles. 3. Participación en las iniciativas locales de la A21L: planes de acción local en favor de la sostenibilidad."

<sup>262</sup> PALOP, Andrés Boix et al. **Ciudad y Movilidad: La regulación de la movilidad urbana sostenible**. Valencia: Jpm Ediciones, 2014. p. 28. Texto original: "España es uno de los países donde más Ayuntamientos firmaran la Carta de Aalborg u se comprometieron al desarrollo de Agendas 21 Locales". Texto original: "España es uno de los países donde más Ayuntamientos firmaran la Carta de Aalborg u se comprometieron al desarrollo de Agendas 21 Locales".

<sup>263</sup> BOJÓ, Rafael Lostado i. ORDUÑA, Virginia del Río. La agenda 21 local y su implementación. In: PEREA, Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000. p. 170. Texto original: "Los municipios que han firmado la Carta de Aalborg y por consiguiente han iniciado su proceso de A21L ha crecido de manera espectacular. Así, mientras los signatarios originarios en 1994 fueron únicamente 80 municipios, hasta febrero de 2000 lo habían hecho más de 600 municipios de 33 estados. De los 600 más de 200 corresponden a España, especialmente a Cataluña donde hay más 160, en buena medida

Os municípios que assinaram a carta de Aalborg e, portanto, começaram seu processo de A21L cresceu dramaticamente. Assim, enquanto os signatários originais em 1994 eram apenas 80 municípios, até fevereiro de 2000 haviam feito mais de 600 municípios de 33 Estados. Dos 600 mais de 200 correspondem a Espanha, especial a Catalunha onde há mais 160, a uma extensão grande devido ao impulso oferecido pelo Conselho de Barcelona. Na Comunidade Valenciana é entre 10 e 15, embora as expectativas são muitos.

"[...] Na Espanha, são impulsos importantes para o desenvolvimento urbano graças à implementação das agendas 21 locais que têm o apoio e a participação cidadã à procura de uma sociedade mais sustentável".<sup>264</sup>

Importa destacar também o Prémio Europeu de Cidade Sustentável, que desde 1996 é concedido para Cidades que se esforçam e tomam iniciativa em favor do desenvolvimento sustentável.<sup>265</sup>

Deve-se destacar também, a Estratégia Territorial Europeia que resultou de um acordo informal entre Ministros responsáveis pelo planeamento territorial, na reunião realizada em 10 e 11 de maio de 1999 em Potsdam, na Alemanha. Referida estratégia tem como principal objetivo:

[...] a promoção de um desenvolvimento económico mais sustentável e territorialmente equilibrado, através da consecução de um sistema urbano equilibrado e policêntrico, de igualdade de acesso às infra-estruturas – como uma continuação do Política de redes transeuropeias – e a proteção e gestão criativa do património natural e cultural como símbolo da identidade e da diversidade da Europa.<sup>266</sup>

Posteriormente à Carta de Aalborg, aconteceram diversas reuniões com o objetivo de abranger o maior número possível de entidades locais.

---

*debido al impulso ofrecido por la Diputación de Barcelona. En la Comunidad Valenciana se sitúa entre 10 y 15, si bien las expectativas son muchas".*

<sup>264</sup> HERRERO, Luiz M. Jiménez. Desarrollo sostenible y la agenda 21 local. In: PEREA, Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000. p.23. Texto original: "[...] En España, se están dando importantes impulsos al desarrollo urbano gracias a la aplicación de las Agendas 21 Locales que cuentan con el apoyo y la participación ciudadana buscando una sociedad más sostenible".

<sup>265</sup> BOJÓ, Rafael Lostado i. ORDUÑA, Virginia del Río. La agenda 21 local y su implementación. In: PEREA. Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000. p. 171.

<sup>266</sup> LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. **La Planificación Territorial Sostenible**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014. p. 60-61. Texto original: "(...) tiene como principal finalidad la promoción de un desarrollo económico más sostenible y territorialmente más equilibrado mediante el logro de un sistema de ciudades equilibrado y policéntrico, la igualdad de acceso a las infraestructuras – como continuación de la política de redes transeuropeas – y la protección y gestión creativa del patrimonio natural y cultural como símbolo de la identidad y diversidad de Europa".

López<sup>267</sup> ensina que:

[...] A conformação definitiva de uma verdadeira política comunitária no domínio do ordenamento territorial sustentável veio do documento denominado Agenda Territorial Europeia 2007, este documento que tem como principal objetivo o reforço da coesão territorial, contribuindo para uma Europa cultural, social, ambiental e economicamente sustentável, visa estimular o desenvolvimento sustentável, especialmente através da gestão e proteção da natureza ou do património cultural.

Além desses, existem diversos outros programas que buscam implementar os preceitos da Sustentabilidade na realidade das Cidades. Ibanéz<sup>268</sup> explica:

A estratégia UE-Europa 2020 ou, na Espanha, a estratégia para uma economia sustentável estabeleceu importantes objetivos específicos que contêm uma dimensão urbana indubitável. Por outro lado, os compromissos internacionais que a Espanha assume no âmbito da cooperação intergovernamental entre os Estados-membros da União Europeia comprometem-se a promover a regeneração urbana integrada como um instrumento estratégico para alcançar um modelo urbano socialmente mais inclusivo. Os documentos que compõem o acervo urbano Europeu estabeleceram um entendimento comum da abordagem integrada do desenvolvimento urbano, identificam os elementos-chave da abordagem integrada, os benefícios desta abordagem e os instrumentos operacionais. Isso pode favorecer, caracteriza-se, assim, como um processo planejado que tem de transcender as áreas e abordagens parciais que tradicionalmente abordam o desenvolvimento urbano, para abordar a cidade como uma totalidade funcional e suas partes como componentes de um organismo urbano, com o objetivo de desenvolver e equilibrar plenamente a

<sup>267</sup> LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. **La Planificación Territorial Sostenible**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014. p. 61. Texto original: “(...)la conformación definitiva de una auténtica política comunitaria en materia de planificación territorial sostenible vino de lam mano del documento denominado Agenda Territorial Europea 2007, este documento que tiene como principal objetivo en reforzamiento de la cohesión territorial, contribuyendo a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible, pretende estimular al desarrollo sostenible, especialmente mediante la gestión y la protección de la naturaleza u del patrimonio cultural”.

<sup>268</sup> IBANÉZ, María Rosario Alonso. Marco jurídico para el urbanismos social y participativo. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio**: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.. Madrid: Instituto Naciona de Administración Pública, 2016. p. 195. Texto original: “La Estrategia UE Europa 2020 o, en España, la Estrategia para una Economía Sostenible fijaron importantes objetivos específicos que contienen una indudable dimensión urbana. Por otro lado, los compromisos internacionales que España viene asumiendo en el marco de la colaboración intergubernamental entre los Estados miembros de la Unión Europea comprometen promover la regeneración urbana integrada como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano socialmente más inclusivo. En los documentos que conforman el acervo urbano europeo ha quedado establecido un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, se identifican los elementos clave del enfoque integrado, los beneficios de este enfoque y las herramientas operativas que pueden favorecerlo, queda así caracterizado <<como un proceso planificado que ha de trascender los ámbitos y enfoques parciales con los que tradicionalmente se aborda el desarrollo urbano, para abordar la ciudad como una totalidad funcional y sus partes como componentes de un organismo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental>>. Este enfoque implica en última instancia preservar y revalorizar todo el capital urbano existente en los tejidos urbanos, incluidas las zonas más desfavorecidas”.

complexidade e a diversidade das estruturas sociais, produtivas e urbanas, promovendo uma maior ecoeficiência ambiental. Esta abordagem implica, em última análise, preservar e revalorizar todo o capital urbano existente nos tecidos urbanos, incluindo as zonas mais desfavorecidas.

Nesse contexto, outros Planos e Políticas surgiram, como exemplo na Espanha, os Planos de Ação para Energia Sustentável, as Agendas 21 escolares e os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável.<sup>269</sup>

Cumpra mencionar que os Planos e também a Constituição Europeia garantem a participação dos cidadãos, individual e coletivamente, para tanto:

[...] É essencial ter os meios instrumentais de adequados, ganhando especial importância a participação no processo de tomada de decisão pública para garantir o funcionamento democrático das sociedades e introduzir a transparência no Gestão de assuntos públicos, especialmente de caráter discricionário.<sup>270</sup>

Diante desses destaques, é nítida a preocupação a nível global em resolver os problemas originados nas Cidades, a busca pela implementação das Cidades Sustentáveis.

A Cidade Sustentável abrange uma série de fatores que devem ser objeto de mudanças, mas, primeiramente é necessário que ocorra a ordenação do território, que os espaços sejam pensados de forma a considerar a dignidade e os direitos das pessoas que o ocuparão, a possibilidade de desenvolvimento local e, principalmente, a manutenção dos recursos naturais ali existentes. Enfim, todos os fatores ,que envolvem a Cidade, devem ser pensados quando da ordenação do território. Somente com um planejamento organizado, será possível viabilizar as Cidades Sustentáveis. Planejamento este, que deve ser “construído de forma transdisciplinar e epistêmica. É fundamental que haja diálogo entre juristas, urbanistas, sociólogos, políticos, gestores públicos e a sociedade”.<sup>271</sup>

<sup>269</sup> PALOP, Andrés Boix et al. **Ciudad y Movilidad: La regulación de la movilidad urbana sostenible**. Valencia: Jpm Ediciones, 2014. p. 29.

<sup>270</sup> MANRESA, M<sup>a</sup>. Fuensanta Gómez. **Planeamiento Urbanístico y desarrollo sostenible**. Madrid: Editorial Dykinson, 2015. p. 56. Texto original: “[...] es imprescindible disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas para garantizar el funcionamiento democrático de las sociedades e introducir mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos, máxime carácter discrecional”.

<sup>271</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 86-87.

## CAPÍTULO 3

### NORMAS JURÍDICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

De todo o exposto, fica clara a necessidade de implantar Cidades Sustentáveis, por mais que não seja tarefa fácil, no Brasil, é algo possível através da legislação vigente.

#### 3.1 Normas Constitucionais

A base na legislação nacional é a CRFB de 1988 que “reconheceu três novos direitos coletivos, que precisam ser integrados por juristas e administradores públicos: os direitos ao planejamento das cidades, ao meio ambiente equilibrado à participação popular da gestão das cidades”.<sup>272</sup> Tanto que reservou capítulo próprio para tratar da Política de Desenvolvimento Urbano.

##### 3.1.1 Política de Desenvolvimento Urbano

O artigo 182 da Constituição estabelece o dever ao poder público municipal de executar a Política de Desenvolvimento Urbano com o “objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>273</sup>

Cumprе mencionar, que o capítulo que trata da Política de Desenvolvimento Urbano, é parte do Título II, que dedica-se a Ordem Econômica e Financeira, por isso, “a Política Urbana Brasileira sofre, ainda, o influxo das regras e princípios ali enumerados”.<sup>274</sup>

Nesse sentido, ensina Sotto<sup>275</sup>:

A Ordem Econômica e Financeira Brasileira funda-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma

---

<sup>272</sup> FERNANDES, Edésio. Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora Ufpr, 2004. p. 118.

<sup>273</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>274</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75.

<sup>275</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75.

existência digna conforme os ditames da justiça social, observados, ao lado de princípios de conteúdo sobretudo econômico – soberania nacional (aqui, aplicada ao domínio econômico), propriedade privada, livre concorrência, defesa do consumidor e tratamento favorecido a empresas de pequeno porte – outros princípios claramente orientados à realização de valores sociais – função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego – e à defesa do meio ambiente.

A autora explica que as finalidades e princípios englobados pela ordem econômica e financeira, estão em consonância com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e a conjugação entre esses dispositivos “permite afirmar que o modelo de desenvolvimento a ser promovido pela Política Urbana brasileira, por implícita indicação da Constituição Federal de 1988, é o do *desenvolvimento urbano sustentável* (...)”.<sup>276</sup> E ainda, apresenta duas principais implicações dessa opção constitucional pelo Desenvolvimento Urbano Sustentável, quais seja:

Em primeiro lugar, há que se reconhecer que a Política Urbana não se restringe à estrita ordenação físico-territorial do território dos Municípios por meio do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano ou ao regramento do regime jurídico da propriedade imobiliária urbana; deve, sobretudo coordenar-se com as demais políticas públicas – econômicas, sociais e ambientais – relacionadas ao ‘viver em cidade’ e necessárias às melhorias da qualidade de vida de seus habitantes. (...)

Em segundo lugar, a adoção do modelo do desenvolvimento urbano sustentável implica, necessariamente, a adoção de parâmetros e instrumentos de governança que garantam à população da cidade o direito de participação ativa em todas as fases de planejamento e gestão urbanos.<sup>277</sup>

Destarte, não se trata de “modismo atribuído a um novo enfoque, mas sim de um aspecto que deverá servir de baliza a ser aplicada ao planejamento, de modo que o próprio desenvolvimento urbano ocorra de modo sustentável”.<sup>278</sup>

Além da Política de Desenvolvimento Urbano, importam mencionar a distribuição de Competência, na matéria urbanística, entre os entes Federativos.

### 3.1.2 Distribuição de Competências

<sup>276</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75-76.

<sup>277</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 76-77.

<sup>278</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**: O município como *locus* da sustentabilidade. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 101.

Ao dispor sobre a distribuição de competência em matéria urbanística, a CRFB a divide entre a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios.

O art. 21 da CRFB<sup>279</sup>, no inciso IX estabelece como competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, já no inciso XX “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Sob este aspecto o art. 22<sup>280</sup>, dispõe sobre a competência privativa da união para legislar sobre, dentre outras, desapropriação e diretrizes da política nacional de transportes, nos incisos II e IX, respectivamente.

A CRFB, no art. 23<sup>281</sup>, institui a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para:

[...]III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (...) VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (...) XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Estabelece ainda, que as normas para cooperação entre os entes federativos deverão ser fixadas por leis complementares “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.<sup>282</sup>

A matéria legislativa, sobre direito urbanístico, é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, assim como também sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”; “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”; e “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico,

<sup>279</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>280</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>281</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>282</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

estético, histórico, turístico e paisagístico”. Nesse âmbito, a União detém competência para estabelecer normas gerais, e os Estados têm competência complementar.<sup>283</sup>

No que tange à competência dos Municípios, a CRFB<sup>284</sup> prevê:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...) IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Diante disso, para Meirelles<sup>285</sup>:

As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da *ordenação espacial*, que se consubstancia no *plano diretos* e nas *normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável*, abrangendo o *zoneamento, o loteamento, e a composição estética e paisagística da cidade*; e o de *controle da construção*, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular os seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.

Sobre a distribuição de competências, Sotto<sup>286</sup> assevera:

A análise de distribuição de competências legislativas e materiais atinentes ao planejamento e gestão de cidades permite concluir que, no Estado Brasileiro, a execução da atividade urbanística – compreendida como a ‘intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis’, é uma *função pública*, a ser desempenhada pelo entes federativos dos três níveis em suas respectivas esferas de competência, com especial protagonismo dos Municípios, pois a este incumbe, por expressa dicção constitucional, a execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos firmados por seus respectivos Planos Diretores.

Diante do exposto, resta claro que o município possui parte significativa na competência sobre direito urbanístico e considerando o art. 182 da CRFB mencionado anteriormente, tem responsabilidade pela “política de desenvolvimento

<sup>283</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>284</sup> BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

<sup>285</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 537.

<sup>286</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 73.

urbano, que tem por objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>287</sup>

Assim, o Município “ao possuir competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, poderia, em tese, implementar todas as estratégias necessárias que digam respeito às necessidades das pessoas que habitam na área sob seu comando”.<sup>288</sup>

Giorgi<sup>289</sup> esclarece que:

[...] Na verdade, é justamente no município que é possível verificar os mecanismos de coesão territorial, seus pontos críticos e soluções para superá-los, e é também o ponto de observação ideal do que é definido como o desenvolvimento urbano e sua utilidade na vida do Homem e integração econômica e social, da relação entre a esfera pública e privada e entre os níveis de planejamento na gestão do território, do planejamento urbano organizado, das políticas de habitação social, a importância dos interesses diferenciados, de Relações financeiras entre diferentes níveis de governo.

Portanto, “para que o planejamento da ocupação urbana se efetive de forma sustentável, é necessária uma observação dos documentos globais como diretrizes a serem observadas ao lado das especificidades de cada município”.<sup>290</sup>

### 3.2. ESTATUTO DA CIDADE

A Lei 12.257 de 10 de julho de 2001<sup>291</sup> regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e é conhecida como Estatuto da Cidade.

Trata-se da primeira lei federal que é direcionada à Cidade, e tem como objetivo “estabelecer uma facilidade maior no manejo da matéria, possibilitando-lhes

<sup>287</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 25.

<sup>288</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**: O município como locus da sustentabilidade. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 256.

<sup>289</sup> GIORGI, Gabriella di. La Ciudad como lugar de cohesión económica, social y cultural en las políticas comunitarias. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio**: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 267. Texto original: “[...] de hecho es precisamente en el municipio que se permite comprobar los mecanismos de cohesión territorial, sus puntos críticos y soluciones para superarlos, y es también el punto de observación óptima de lo que se define como desarrollo urbano y de su utilidad en la vida de los hombres y la integración económica y social, de la relación entre la esfera pública y privada y entre los niveles de planificación en la gestión de territorio, del urbanismo concertado, de las políticas de vivienda social, la importancia de los intereses diferenciados, de las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno”.

<sup>290</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana**: gestão municipal para a sustentabilidade. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 39.

<sup>291</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito constitucional ambiental brasileiro”.<sup>292</sup>

O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.<sup>293</sup>

“A norma de ordem pública, é aquela que atende ao anseio de uma coletividade determinada, isto é, interfere no cotidiano das pessoas em geral, agrega um intenso valor. Está atrelada aos Direitos Humanos e Sociais”.<sup>294</sup>

Sotto<sup>295</sup> ensina:

O Estatuto da Cidade veicula normas gerais de Direito Urbanístico, de observância obrigatória a todos os entes federativos – União, Estado, Distrito Federal e Municípios; fixa diretrizes gerais da política urbana brasileira e regula, de maneira não taxativa, os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros da atuação urbanística, bem como os requisitos mínimos para a ed. do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades.

O art. 2º<sup>296</sup> do Estatuto dispõe que é objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Nesse contexto, Torossian<sup>297</sup> explica:

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade é atingido quando esta proporciona aos seus habitantes as garantias individuais preconizadas nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal. Assim, a função social da cidade estará cumprida quando proporcionar aos seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade, além do direito à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à infância, entre outros encartados no artigo 6º da Magna Carta.

Para tanto, o Estatuto apresenta 16 diretrizes, das quais destacar-se-ão as que dão respaldo à implementação das Cidades Sustentáveis.

### 3.2.1 Das diretrizes do Estatuto da Cidade

<sup>292</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 6.

<sup>293</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>294</sup> SILVA, Paulo Lourenço da. **Morando Legal: direito de todos, comentários estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos: 2001. p. 56.

<sup>295</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 68.

<sup>296</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>297</sup> TOROSSIAN, Sueli. **O Estatuto da Cidade: diretrizes gerais**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. p. 18.

As diretrizes gerais “são o conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística”.<sup>298</sup>

A primeira diretriz prevista pelo art. 2º do Estatuto é justamente a garantia do direito à Cidades Sustentáveis, que o mesmo dispositivo descreve como o atendimento ao “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.<sup>299</sup>

Trata-se de “um direito de natureza difusa e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do poder público prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas”.<sup>300</sup>

Nas Cidades Sustentáveis, o desenvolvimento urbano deve ocorrer “com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”.<sup>301</sup> Para alcançar a Sustentabilidade do desenvolvimento “é imprescindível conjugar-se o seu caráter social, urbanístico e ambiental”.<sup>302</sup>

Nesse sentido, ensina Rech<sup>303</sup>:

Aliás, a diretriz do direito à cidade sustentável deixa expresso ‘de modo a beneficiar as presentes e futuras gerações’, o que significa dizer que não podem ser políticas decorrentes de um plano de governo, mas de um planejamento jurídico-urbanístico adequado, que contemple questões de curto, médio e longo prazo, de forma segura e permanente, para que as futuras gerações não venham a sofrer as consequências de administração eleitoreiras, sem compromisso com o futuro e que não pensam além do imediatismo da reeleição.

Conforme já mencionado, a Cidade Sustentável é um meio de garantir a todos seus Direitos Fundamentais e a dignidade, isso faz dela um importante direito.

<sup>298</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª. São Paulo: Atlas, 2013. p. 27.

<sup>299</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>300</sup> SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável**: uma análise jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 79.

<sup>301</sup> MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10.07.2001, comentários. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004. p. 27.

<sup>302</sup> CARVALHO, Paulo Cezar Pires. OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001. Curitiba, Juruá, 2013. p. 63.

<sup>303</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável**: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 148

“O direito a cidades sustentáveis é, de fato, o direito fundamental das populações urbanas. Daí podermos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana”.<sup>304</sup>

A segunda diretriz (inciso II) prevê a gestão democrática de Cidade, através “da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.<sup>305</sup>

Para Canepa<sup>306</sup>:

[...] a participação democrática da população na gestão pública é um dos pré-requisitos para a construção da sustentabilidade. Se, por razões históricas, a tradição da participação na vida pública ainda é pequena, nas últimas décadas essa situação tem se alterado, com a multiplicação de foros participativos como, por exemplo, as associações de bairro e organizações não governamentais, cada vez mais atentas ao que se passa na esfera pública e às decisões que irão afetar diretamente a qualidade de vida da comunidade.

A participação popular deve ser viabilizada tanto na formulação das decisões, como na execução, e após, no acompanhamento, com a importância de se ter “a presença da população, ao lado dos governantes, na própria implementação da política urbana”.<sup>307</sup>

Outra diretriz, prevista pelo inciso III é a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.<sup>308</sup>

Sobre a diretriz da cooperação, Carvalho<sup>309</sup> assevera:

A ideia central dessa diretriz é a parceria a ser firmada entre os órgãos públicos e as pessoas privadas. O regime de parceria tem sido ampliado para alcançar muitas finalidades de interesse público, particularmente as

<sup>304</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª. São Paulo: Atlas, 2013. p.46.

<sup>305</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>306</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 233.

<sup>307</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 41.

<sup>308</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018

<sup>309</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª. São Paulo: Atlas, 2013. p. 50.

que não visem ao lucro, como meio de resolver o problema da falta de recursos das pessoas públicas e incentivar o desempenho de serviços de utilidade pública por entidades privadas, que frequentemente também se deparam com a escassez de verbas. O objetivo da parceria é exatamente obter melhores resultados com o somatório dos esforços oriundos do Estado e da iniciativa privada.

A diretriz do planejamento, prevista pelo inciso IV dispõe que o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência”, deve ocorrer “de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.<sup>310</sup>

O planejamento deve estabelecer “um conjunto coordenado de ações, pela Administração Municipal, visando à consecução de determinados objetivos; ou seja, a elaboração de planos ou programas governamentais”.<sup>311</sup>

Trata-se do “zoneamento do município para que o crescimento urbano seja ordenado e se evitem os efeitos negativos e as distorções que ocorrem quando não há planejamento, causando inúmeros prejuízos e malefícios ao meio ambiente”.<sup>312</sup>

Destarte, o planejamento tem como finalidade “[...] a superação de problemas, especialmente fatores de injustiça social, e a melhoria da qualidade de vida”.<sup>313</sup>

O inciso V, estabelece como diretriz, a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”.<sup>314</sup>

“A diretriz não se refere apenas a obras públicas, mas a equipamentos urbanos e à infraestrutura adequada aos interesses e às necessidades locais da

<sup>310</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>311</sup> PELLIZZARO, André Luiz. PELLIZZARO, Reinaldo Assis. **Estatuto da Cidade Interpretado**. Curitiba: Edipel, 2002. p. 10.

<sup>312</sup> BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Ibpx, 2011. p. 322.

<sup>313</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 73.

<sup>314</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

população”<sup>315</sup>. Equipamentos “destinados a realização da administração pública municipal, que possibilitam atender às necessidades básicas da população, especialmente **saúde, habitação e transporte**”<sup>316</sup>.<sup>317</sup>

O inciso VI<sup>318</sup>, prevê a diretriz do controle do uso do solo, com a finalidade de evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

“A ordenação do solo consiste na disciplina que determina o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como será usado. É um aspecto nuclear da atividade urbanística, realizada em âmbito municipal”.<sup>319</sup>

A diretriz da integração disposta no inciso VII, visa a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”.<sup>320</sup>

Sobre a importância da integração, Bernardi<sup>321</sup> assevera:

A grande maioria dos municípios brasileiros possui como principal atividade a agricultura, a qual sustenta as atividades urbanas não apenas com o emprego de trabalhadores, mas principalmente sob o aspecto econômico. Isso faz notório o fato de o planejamento territorial precisar envolver tanto o aspecto urbano quanto o rural, já que um complementa o outro desde os primórdios da civilização.

<sup>315</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 153.

<sup>316</sup> Negrito no original.

<sup>317</sup> PELLIZZARO, André Luiz. PELLIZZARO, Reinaldo Assis. **Estatuto da Cidade Interpretado**. Curitiba: Edipel, 2002. p. 10-11.

<sup>318</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>319</sup> MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004. p. 31.

<sup>320</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>321</sup> BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Ibplex, 2011. p. 324.

Destarte, “as fronteiras se flexibilizam, as atividades se integram e se complementam, pois urbano e rural fazem parte do território do Município. O urbano está atento ao rural e dele não se esquece”.<sup>322</sup>

O inciso VIII aponta como diretriz a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da Sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”.<sup>323</sup>

Essa diretriz busca o equilíbrio das dimensões da Sustentabilidade no município, dessa forma, quando do planejamento, devem ser adotadas medidas através das quais o padrão de consumo e produção, bem como da expansão urbana respeitem os limites ambientais, sociais e econômicos.

A diretriz proposta pelo inciso IX contempla a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.<sup>324</sup>

Desta forma, “não será lícito atribuir ônus e distribuir benefícios somente para alguns setores da comunidade”.<sup>325</sup>

O inciso XII, com ênfase na preocupação ambiental, prevê como diretriz a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.<sup>326</sup>

Esse dispositivo “transparece a adequada noção do legislador de que, junto com o crescimento da cidade, mesmo que ordenado, há de se proteger e por vezes preservar e recuperar o meio ambiente”.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10.07.2001, comentários. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004. p. 34.

<sup>323</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>324</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>325</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª. São Paulo: Atlas, 2013. p. 51.

<sup>326</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>327</sup> TOROSSIAN, Sueli. **O Estatuto da Cidade**: diretrizes gerais. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. p. 34.

“É necessária uma harmoniosa convivência do homem com a natureza. A lei vem de encontro a esta necessidade. Não podemos fechar os olhos para as demandas existentes e a precária situação em que vivem milhões de cidadãos”.<sup>328</sup>

“Não se pode pensar em vida nas cidades, sem a proteção dos recursos naturais que garantem a existência das pessoas. o ar, o solo, a água, a terra, enfim todos os recursos naturais devem ser protegidos”.<sup>329</sup>

O inciso XIII designa como diretriz a audiência pública com a participação popular “nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.<sup>330</sup>

Bernardi<sup>331</sup> explica:

As audiências públicas ampliam o conceito de gestão democrática da cidade. Isso porque possibilitam à população (quando atingida por empreendimentos ou por atividades a serem implantadas que possam causar efeitos negativos no meio ambiente natural ou construído ou ainda trazer não só para ser ouvida, mas também para contribuir com propostas e sugestões que deverão ser consideradas pelo Poder Público.

O inciso XIV demonstra a preocupação com a população de baixa renda, e prevê como diretriz a regularização fundiária e urbanização de áreas por eles ocupadas, através do “estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.<sup>332</sup>

Sobre essa diretriz, Sunfeld<sup>333</sup> orienta:

A exigência de um ordenamento que conduza à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares existentes introduz um condicionante

<sup>328</sup> SILVA, Paulo Lourenço da. **Morando Legal**: direito de todos, comentários estatuto da cidade. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos: 2001. p. 56.

<sup>329</sup> PELLIZZARO, André Luiz. PELLIZZARO, Reinaldo Assis. **Estatuto da Cidade Interpretado**. Curitiba: Edipel, 2002. p. 15.

<sup>330</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>331</sup> BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Ibplex, 2011. p. 328.

<sup>332</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>333</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 61

novo e transformador em nosso direito urbanístico. Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a *ordem urbanística* ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação desse estado um dever dos responsáveis pela irregularidade – isto é, dos próprios ocupantes). Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal edilício de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. Desse modo, o descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regulação urbanística terá como consequência a ilegalidade desta última, e não o contrário.

Essas são algumas das diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade, que demonstram a preocupação do legislador em implementar nas Cidades os preceitos da Sustentabilidade. Depreende-se que a “política urbana fixada pelo Estatuto, tem, ao fim e ao cabo, como objetivo, ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana”.<sup>334</sup>

Tais diretrizes “são obrigatórias para os Municípios, que deverão incluí-las em seus planos diretores e em suas lei de uso e ocupação do solo, bem como nas de parcelamento do solo urbano”.<sup>335</sup>

O Estatuto, além das diretrizes, prevê também os instrumentos, através dos quais elas devem ser concretizadas.

### 3.2.2 Instrumentos de Política Urbana

A Capítulo II do Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos da Política Urbana. Aponta no art.4º<sup>336</sup> como instrumentos gerais:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
  - a) plano diretor;
  - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
  - c) zoneamento ambiental;
  - d) plano plurianual;
  - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros:
  - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

<sup>334</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 218

<sup>335</sup> MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à lei n. 10.257, de 10-07-2001. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>336</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos:
  - a) desapropriação;
  - b) servidão administrativa;
  - c) limitações administrativas;
  - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
  - e) instituição de unidades de conservação;
  - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
  - g) concessão de direito real de uso;
  - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
  - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
  - j) usucapião especial de imóvel urbano;
  - l) direito de superfície;
  - m) direito de preempção;
  - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
  - o) transferência do direito de construir;
  - p) operações urbanas consorciadas;
  - q) regularização fundiária;
  - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
  - s) referendo popular e plebiscito;
  - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
  - u) legitimação de posse.
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Os artigos seguintes, preveem como instrumentos específicos, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.<sup>337</sup>

É importante lembrar que “a maior parte dos instrumentos propostos no capítulo II do Estatuto da Cidade é regida por legislação própria”.<sup>338</sup>

Nesse âmbito, leciona Bonizzato<sup>339</sup>:

Além de todas as normas previstas na Lei 10.257/2001 dependentes e até então carentes de complementação pela maioria dos municípios pátrios, tornando o Estatuto da Cidade programático e idealizador, é fundamental, então, perceber a problemática relativa ao Plano Diretor. Além de o Estatuto da Cidade vincular a eficácia de vários de seus dispositivos à elaboração de leis municipais específicas, também atrelou grande parte da possibilidade de aplicabilidade plena de suas normas ao Plano Diretor, documento legal

<sup>337</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>338</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 218

<sup>339</sup> BONIZZATO, Luigi. **Constituição, Democracia e Plano Diretor: Sob o influxo dos direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 64-65.

embasador das normas municipais regulamentadoras dos instrumentos estatutários. Perceber-se-á, desta maneira, que a existência de um Plano Diretor, nos termos da Constituição brasileira, é requisito indispensável para a plena aplicabilidade do estatuto de Cidade.

Assim, no próximo tópico abordar-se-á acerca do Plano Diretor, uma vez que é instrumento básico da Política Urbana Municipal<sup>340</sup>, dessa forma, é meio de implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade, logo, é também, forma de garantir o direito à Cidade Sustentável.

### 3.3. PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade, além de elencar o Plano Diretor como instrumento da Política Urbana Municipal, dedica a ele o seu Capítulo III. Assim dispõe o art. 39<sup>341</sup>:

*Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, a obrigatoriedade do Plano para Cidades com mais de vinte mil habitantes, para as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para as Cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182<sup>342</sup> da Constituição Federal, para as integrantes de áreas de especial interesse turístico; para as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e para as incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de

<sup>340</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>341</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>342</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.(...)

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.<sup>343</sup>

Estabelece ainda que, nas Cidades com população superior a quinhentos mil, deverá também ser elaborado plano de transporte urbano integrado, compatível ou inserido no Plano Diretor. E todas as Cidades que estão obrigadas a constituir o Plano Diretor devem elaborar também planos de rotas acessíveis, compatível com o Plano Diretor.<sup>344</sup>

Para Silva<sup>345</sup> é no município que a “*função urbanística*” é exercida de forma concreta e eficaz, onde nasceram “*planos diretores*, que estabeleciam regras para o desenvolvimento físico das cidades, vilas e outros núcleos urbanos do Município”. O autor explica que a concepção do Plano Diretor passou por algumas etapas:

- (1). Inicialmente, preocupava-se com o *desenho da cidade*; sua elaboração significava a aprovação de um traçado das ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana.
- (2). Depois, dedicava-se a estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas.
- (3). Mais tarde desenvolveu-se a concepção do plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo.
- (4). Atualmente, com a constituição de 1988, assume o plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182).

Mukai<sup>346</sup> conceitua Plano Diretor como “um complexo de normas legais, contendo diretrizes, objetivos, programas e metas, que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o meio-ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período de tempo”.

<sup>343</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>344</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>345</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 24-25. p. 97.

<sup>346</sup> MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 35.

Meirelles<sup>347</sup> destaca algumas das características do Plano:

O *plano diretor* deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.

O plano diretor não é estático, é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

O plano diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedindo apenas indicações precisas do que a Administração Municipal pretende realizar, com a locação aproximada e as características estruturais e operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos *projetos executivos* com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto, ou qualquer outro equipamento público ou de interesse social.

Silva<sup>348</sup> explica que “O plano diretor, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um *plano geral e global* que tem, portanto, por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”. Como tal, tem objetivos gerais e específicos:

São *gerais*: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que *seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local.* (...)

Os *objetivos específicos* dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc.

Rech<sup>349</sup> explica que o Plano Diretor “resulta de um processo de conhecimento epistêmico-hermenêutico”, não é uma mera norma, mas sim “um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações,

<sup>347</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 539.

<sup>348</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 138.

<sup>349</sup> RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 191

vinculando todos os atos significativos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto”.

Destarte, “o Plano Diretor é o instrumento pelo qual o Poder Público deve assegurar aos cidadãos as necessidades atinentes à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.<sup>350</sup>

Nesse contexto, deve “atender a todo o território do Município, assim como a integralidade dos cidadãos indistintamente, de modo a não deixar qualquer parcela da população sem ser protegida pelo objeto de desenvolvimento urbano social e econômico”.<sup>351</sup>

### 3.3.1 Disposições mínimas

O Estatuto da Cidade dispõe que o Plano Diretor deve englobar todo o território do Município, tanto a área urbana como a rural, e deve conter no mínimo “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei”, deve conter também as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 do Estatuto, que tratam diretamente do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir, e também deve dispor sobre o sistema de acompanhamento e controle.<sup>352</sup>

Para os Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, além dos requisitos acima dispostos, o Plano Diretor deve conter também:

- I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
- II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

<sup>350</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 241.

<sup>351</sup> CARVALHO, Paulo Cezar Pires. OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001. Curitiba, Juruá, 2013. p. 90.

<sup>352</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.<sup>353</sup>

Rech<sup>354</sup> ensina:

A estrutura do Plano Diretor deve ter a preocupação de criar uma forma urbana proposta por urbanistas, economistas, ambientalistas, sociólogos, educadores, etc., a qual se efetiva num planejamento jurídico dirigido a todos os cidadãos. Entendemos que não há como o Plano Diretor significar um projeto efetivo, se não contemplar no mínimo a seguinte estrutura jurídica:

- Princípios; diretrizes; definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana; zoneamento urbano; zoneamento rural; estrutura viária macro/urbana e rural; definição de zoneamento ambiental (urbano e rural); definição de áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.

Silva<sup>355</sup> explica que “o plano deverá resolver dois problemas: (a) o problema de localizações, referente aos equipamentos públicos; (b) o problema das divisões em zonas referentes a edifícios privados”. Deve conter normas e diretrizes a respeito do sistema viário do Município, do sistema de zoneamento e do sistema de recreação e revitalização. Além disso, deve-se considerar o aspecto econômico do solo urbano, assim “há de projetar a longo prazo a necessidade de solo para fins residenciais, para ruas e para espaços livres, a fim de atender à demanda da população crescente, segundo previsões estabelecidas”.

Em suma “o Plano Diretor deve abarcar as regras de planejamento que irão estabelecer de que forma irá ocorrer o parcelamento do solo, e orientará onde serão realizadas as obras públicas e como se dará a ocupação do território urbano”.<sup>356</sup> Assim sendo, uma vez definido o Plano, “as demais normas de

<sup>353</sup> BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001**. Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>354</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 195.

<sup>355</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 139.

<sup>356</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educus, 2015. p. 113.

planejamento da ocupação, estarão vinculadas às regras nele formuladas e eventuais diretrizes políticas programáticas de governantes servirão apenas para sustentar a definição das prioridades”.<sup>357</sup>

Devem constar no Plano Diretor, “os objetivos relativos ao direito a cidades sustentáveis, (...) as metas referentes à ordenação da cidade, à sua organização, à forma como deverão ser desenvolvidas as atividades econômicas e como deverá se desenvolver e se expandir a área urbana”.<sup>358</sup>

### 3.3.2 Elaboração do Plano Diretor

Para que o Plano Diretor seja eficaz, deve ser elaborado por especialistas de diversos setores de sua abrangência, deve contar com profissionais especializados e com a supervisão do Prefeito.<sup>359</sup> “É necessário que a realidade fática seja transportada para dentro do processo, e que essas informações sejam fielmente transformadas em normas”.<sup>360</sup>

Meirelles<sup>361</sup> apresenta as três principais fases da elaboração do Plano, quais sejam, “coleta de dados, interpretação de dados e fixação dos objetivos”.

Vanin<sup>362</sup> aponta como fases principais: “fase de diagnóstico (coleta e interpretação de dados), fase de pesquisa sobre as aspirações da comunidade e da realidade desejada, e fase de fixação das diretrizes e objetivos”.

Já Silva<sup>363</sup>, aponta quatro etapas para elaboração do Plano: estudos preliminares, diagnóstico, plano de diretrizes e instrumentação do plano. Os “Estudos Preliminares” avaliam resumidamente “a situação e os problemas de desenvolvimento dos Municípios e estabelecem as características e o nível de

<sup>357</sup> VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 113.

<sup>358</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 245.

<sup>359</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 540.

<sup>360</sup> RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 485.

<sup>361</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 540.

<sup>362</sup> MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 35.

<sup>363</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 142-143.

profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal”. Já “o *diagnóstico* corresponde a uma *análise da situação* visando a coligir dados informativos para estabelecer as diretrizes das mudanças que se quer empreender”. O “Plano de diretrizes” estabelece “uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial”. E a “Instrumentalização do plano” consiste na “elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos”.

Rech<sup>364</sup>, explica que existem dois momentos distintos para elaboração do Plano:

(...)o primeiro, é que o projeto urbanístico deve ser coordenado por um arquiteto, e o segundo, que o projeto de lei deve ser coordenado por um jurista especializado. A palavra coordenado significa que a construção é epistêmica e que outras áreas, como a Sociologia, a Engenharia, a Economia, a Educação, o Direito e tantas outras devem participar da elaboração do projeto. Nesse sentido, especificamente no que se refere ao Direito, é preciso observar que, normalmente, os Planos Diretores são dados para revisão a um advogado, para verificar se há alguma ilegalidade. Se o objetivo é apenas verificar ilegalidades, efetivamente é papel do advogado. Mas o objetivo é construir um ordenamento urbanístico de ocupação sustentável, conforme determina o Estatuto da Cidade. Portanto, o projeto de lei implica uma construção científica que deve ser dada a juristas especializados. O advogado interpreta e aplica a lei, enquanto o jurista tem o preparo para construir novos ordenamentos jurídicos.

Assim, a aprovação do Plano é por meio de lei, que segundo Meirelles<sup>365</sup>, tem “supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento”. Essa lei instituidora do Plano Diretor, deve ser revista, no mínimo a cada dez anos.

Importa mencionar a importância da participação popular tanto na fase de elaboração quanto na execução do Plano.

### 3.3.3 Participação Popular

Em reflexão à situação do planeta, Auzelle<sup>366</sup> pondera:

<sup>364</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 137-138.

<sup>365</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 541.

<sup>366</sup> AUZELLE, Robert. **Chaves do urbanismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. Traduzido por: Joel Silveira. Título Original: *Clefs pour L'urbanisme*. p. 13.

A sorte do nosso planeta e, conseqüentemente, do futuro do homem, está em nossas mãos. Talvez seja isso que confira à nossa época sua entusiasmante grandeza, ao mesmo tempo que decreta a mais trágica das servidões: a inteira responsabilidade do futuro humano. Nenhuma civilização teve, antes da nossa, um milionésimo das possibilidades técnicas de que dispomos. Nenhuma outra foi responsável como a nossa pela humanidade. Um império podia desaparecer sem que nada mudasse, ou quase nada, para seu vizinho. Hoje, o entrelaçamento dos interesses humanos é tal que o incêndio de uma cidade pode, quem sabe, atear fogo ao mundo.

É inegável que o ser humano é a base para o desenvolvimento, é a partir de suas ações que tudo acontece. Assim, é essencial que possa haver a participação efetiva do cidadão no sistema socioeconômico de forma a ter acesso às informações bem como participar da tomada de decisões.<sup>367</sup>

Nesse contexto, leciona Ibanéz<sup>368</sup>:

Hoje estamos cientes da necessidade de rever os padrões tradicionais de desenvolvimento urbano e crescimento para atender às necessidades dos direitos humanos, incluindo a necessidade de engajar a Comunidade e envolvê-la no Desenvolvimento de ações que pretendem modificar seu entorno. Há uma crescente sensibilidade para a participação cidadã, seja por interesses políticos ou como um mero exercício cosmético. Mais e mais instituições públicas que promovem, mais ou menos corretamente, processos participativos. Parece que começa a se conscientizar de que a cidade não pode ser compreendida sem a cidadania de que o modo como as cidades são construídas determina o modo de ser e de ser do povo, bem como os padrões de relacionamento da Comunidade entre seus moradores; E entre estes e seus governantes.

Assim, “a participação de todas as parcelas da população tem-se tornado um dos principais elementos de legitimidade e validade de políticas públicas e formas da administração pública local”.<sup>369</sup>

<sup>367</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**: O município como locus da sustentabilidade. São Paulo: Rcs Editora, 2007.p. 196.

<sup>368</sup> IBANÉZ, María Rosario Alonso. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo. In: FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio**: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 190. Texto original: “Hoy se es consciente de la necesidad de revisar los patrones tradicionales de desarrollo y crecimiento urbanos para hacer frente a la necesidades que demandan los asentamientos humanos, entre ellos, de la necesidad de hacer partícipe a la comunidad e implicarla en el desarrollo de las actuaciones que pretendan modificar su entorno próximo. Se observa una sensibilidad cada vez mayor hacia la participación ciudadana, ya sea por intereses políticos o como mero ejercicio cosmético. Cada vez son más las instituciones públicas que impulsan, con mayor o menor acierto, procesos participativos. Parece que empieza a tomarse conciencia de que no puede entenderse la ciudad sin la ciudadanía que la forma en que se construyen las ciudades determina la forma de ser y de estar de las personas, así como las pautas de relación comunitaria entre sus residentes; y entre estos y sus gobernantes”.

<sup>369</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**: Condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 176-177.

A política Urbana envolve interesses diretos dos cidadãos, por isso “os mesmos não podem permanecer apáticos a uma reação daquilo que está sendo proposto ao seu entorno, inclusive a potencialidade de impacto social e urbanístico”.<sup>370</sup>

Rech<sup>371</sup> ensina:

Isso significa que todas as normas urbanísticas, que venham a ser definidas ou alteradas pelos municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade. É o princípio uma norma objetiva pertencente ao mundo do *dever-ser*, isto é o que pode prever ou exigir sobre como deve acontecer a construção do ordenamento jurídico de forma obrigatória. A participação popular não é uma decisão política, mas legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas de toda a coletividade. O prefeito não tem o poder de alterar o projeto da cidade, assim como o síndico não pode mudar o projeto do prédio, sem consultar os condôminos. O Plano Diretor deve ser aprovado por força de normas superiores, soberanas, tendo a vontade popular como norma superior de interpretação e inspiração das leis urbanísticas. Isso não significa que o parlamento municipal não possa legislar sobre Direito Urbanístico, mas que as normas positivadas devem contemplar o princípio da participação popular, isto é, não contrariar o que foi decidido pelo povo, na elaboração do Plano Diretor. O povo não precisa decidir detalhes técnicos, normas específicas, mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo. Mesmo nos temas importantes, que envolvem conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder decidir.

“O instrumento chave desta participação é o planejamento: propostas ordenadas num plano e submetidas à comunidade significam a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas”.<sup>372</sup>

O art. 40 do estatuto da Cidade, prevê a participação da população na elaboração do Plano diretor:

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

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

<sup>370</sup> BUONOMICI, Sergio Claro. **Cidadania e Participação no Direito a Cidades Sustentáveis**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2015. p. 225.

<sup>371</sup> RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p.184

<sup>372</sup> DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 102.

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

“As audiências públicas e debates devem ser usados para definir a metodologia para elaborar o Plano diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, para discutir os grandes temas, que estarão contidas no plano”.<sup>373</sup>

A Lei não menciona precisamente quando devem ocorrer as audiências públicas. São responsabilidades dos Poderes legislativo e executivo municipal definirem. Por sua vez, esses Poderes devem optar por fazê-las quando já tiver informações aptas a habilitar um debate, isso, após cumprida com a obrigação de publicidade e acesso à informações.<sup>374</sup>

Canepa<sup>375</sup> explica:

É necessário atentar, entretanto, que não basta apenas criar, como uma mera formalidade, espaços institucionais de participação dos cidadãos. É imprescindível que o Estado, independentemente da coloração política do governo, crie condições de capacitar os cidadãos à participação política, pois a implementação de uma nova política urbana requer a qualificação de pessoal no campo jurídico, da engenharia, do urbanismo, da arquitetura, da geografia, do meio ambiente, etc., assim como educadores, médicos, assistentes sociais, sociólogos, psicólogos, economistas, entre outros, para que atuem nas ações emergentes da política urbana em áreas deterioradas, além da devida *publicização das informações* para que qualquer cidadão tenha pleno acesso a elas. Essa é a condição primeira para evitar a tomada do Estado por interesses privados, no mais das vezes contrários aos interesses coletivos, garantindo, pois, *um controle social das políticas públicas*.

Conforme visto, existem vários dispositivos que possibilitam a participação da população no planejamento das Cidades, destarte é de suma importância que, tanto o poder público, como os próprios cidadãos, trabalhem para concretizá-los e busquem, através dos preceitos da Sustentabilidade, soluções para os problemas locais.

<sup>373</sup> ROLNIK, Raquel. PINHEIRO, Otilie Macedo. (Orgs.) **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, DF: Ministerio das Cidades, 2005. p. 44-45.

<sup>374</sup> BUONOMICI, Sergio Claro. **Cidadania e Participação no Direito a Cidades Sustentáveis**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2015. p. 236.

<sup>375</sup> CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Rcs Editora, 2007. p. 233

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É na Cidade que o ser humano desenvolve sua vida, onde deveria usufruir de seus direitos e cumprir com seus deveres. A Cidade é o local que deveria proporcionar aos cidadãos, condições de vida digna. Porém, restou demonstrado que não é isso que ocorre na realidade.

Atualmente as Cidades apresentam problemas causados pelo crescimento populacional que ocorreu de forma intensa e desordenada nos últimos anos. Problemas esses que comprometem os direitos mais básicos do cidadão. Não há como falar em vida digna se considerar as condições de parte da população que habitam locais sequer amparados por infraestrutura, como saneamento básico.

A pobreza e a exclusão urbana são preocupantes, enquanto uma parte da população é excluída por não ter condições de conviver com a elite, outra parte da população, vive insegura, trancada por muros e grades. Nessas condições não há como falar em direito à igualdade, liberdade ou a segurança. Tampouco o direito à propriedade, que resta prejudicado pelos interesses econômicos do mercado imobiliário.

Nesse contexto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental, garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil, essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações, é amplamente afetado. Vários fatores que envolvem o crescimento desordenado causam graves prejuízos ambientais, a ocupação do solo, deveras em áreas de preservação ambiental e em áreas de risco, os resíduos sólidos que não recebem o tratamento correto são descartados a céu aberto, resultando na poluição da água e do solo, a falta de saneamento básico, da rede de esgoto, que é descartado diretamente no curso da água, causando poluição e doenças, o desmatamento para ocupação do solo que gera impermeabilização de diversas áreas e contribuem para enchentes, dentre outros.

Todo esse quadro, gera impactos ambientais. Estes são a origem de muitos dos fatores que são considerados como Crise Global, que põem em risco a vida no Planeta.

É necessário então, implantar modelos de Cidades Sustentáveis, que dentre outros fatores podem ser viabilizados através da ordenação do território. Para tanto, devem ser adotados os preceitos da Sustentabilidade.

A Sustentabilidade ficou conhecida a partir das Convenções Internacionais, organizadas pela ONU, e ela foi tomando espaço na medida em que houve a percepção de que os recursos naturais são fontes esgotáveis e não suportam a exploração na proporção que acontecem em função do desenvolvimento econômico.

Assim, a Sustentabilidade é considerada um princípio que busca o equilíbrio das dimensões ambiental, social e econômica, para garantir a qualidade de vida para a atual e as futuras gerações.

A dimensão ambiental busca garantir a qualidade do ambiente e a manutenção dos recursos naturais. A dimensão econômica visa o aumento das riquezas, mas sem prejudicar o meio ambiente. E a dimensão social pretende resguardar aos cidadãos, os Direitos Fundamentais essenciais.

Nesse contexto, diante dos problemas apresentados, é necessário implantar os parâmetros da Sustentabilidade quando da ordenação do território, de forma a resguardar a qualidade ambiental, a criar meios de garantir os Direitos Fundamentais e a fomentar o desenvolvimento econômico de forma equilibrada.

As Cidades Sustentáveis já foram objeto de Convenções internacionais, dentre as quais a Rio-92 que teve como resultado a Agenda 21, e também em 2015, a reunião de Nova York que deu origem a Agenda 2030, que, dentre os objetivos, prevê as Cidades Sustentáveis.

A União Europeia, já nos anos de 1920 e 1930 teve os primeiros planos regulatórios para Cidades com o objetivo de ordenação territorial e diminuição de impactos ambientais. Em 1994 com na Conferência de Aalborg, discutiu sobre a Sustentabilidade das Cidades, e a Espanha é um dos países em que mais Municípios firmaram a carta e se comprometeram com o desenvolvimento de Agenda 21 locais.

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 estabeleceu a Política de Desenvolvimento Urbano, através da qual, prevê o dever do poder público municipal de executar a Política com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem estar dos habitantes.

Posteriormente, em 2001, foi promulgada a Lei 12.257, conhecida como Estatuto da Cidade, para regulamentar a Política de Desenvolvimento Urbano. Referida Lei, prevê um rol de diretrizes a serem implementadas nas Cidades, dentre elas, o direito à Cidade Sustentável que consiste, segunda a lei, no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Referida lei, prevê também como diretriz, a gestão democrática das Cidades, através de participação da população na formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas de desenvolvimento urbano.

Além de diversas outras diretrizes que possibilitam a implementação de Cidades Sustentáveis, o Estatuto da Cidade prevê também os instrumentos para concretização dessas diretrizes, dentre os quais, o Plano Diretor.

O Plano Diretor, obrigatório para Cidades com mais de 20.000 habitantes é um plano geral, que tem a função de sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social de determinado território.

Destarte, é notável a intenção do legislador em adotar parâmetros da Sustentabilidade na ordenação do território. Assim, as Cidades Sustentáveis podem ser implantadas, a partir do Plano Diretor, desde que tenha como base um planejamento multidisciplinar e a participação da população.

Com isso, nota-se que as hipóteses levantadas foram confirmadas parcialmente, uma vez que, embora as normas, principalmente o Estatuto da Cidade, estabeleçam várias diretrizes aptas a implantar Cidades Sustentáveis, o ordenamento jurídico brasileiro carece de normas coercitivas que prevejam diretamente a responsabilização dos gestores que não aplicarem as referidas diretrizes, restando assim, espaço maior para discricionariedade, o que pode resultar

na priorização de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental.

## REFERENCIAS DAS FONTES CITADAS

ACSELDAR, Henri (Org.). **A duração das cidades:** Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade:** Lei 10.257 de 10.07.2001, comentários. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

AUZELLE, Robert. **Chaves do urbanismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. Traduzido por: Joel Silveira. Título Original: *Clefs pour L'urbanisme*.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Lei. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001.** Brasília, DF: Senado, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de jan. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades:** Módulo Básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22164-0 SP.** Relator Min. Celso de Melo. 30 de outubro de 1995. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em 02 de dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540 DF.** Relator Min. Celso de Melo. 25 de setembro de 2005. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em 02 de dez. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade.** Tradução de: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 56. Título original: *Fiducia e paura nella città*.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade.** 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. Traduzido por: Silvia Mazza. Título Original: *Storia della Città*.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana.** 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Ibpx, 2011.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade:** o que é – o que não é. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 28. ed. atual. São Paulo, Malheiros, 2013.

BONIZZATO, Luigi. **Constituição, Democracia e Plano Diretor**: Sob o influxo dos direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BUONOMICI, Sergio Claro. **Cidadania e Participação no Direito a Cidades Sustentáveis**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2015

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras**: seu controle ou o caos. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis**: O município como locus da sustentabilidade. São Paulo: Rcs Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Editora Coimbra, 1991.

CARVALHO, Paulo Cezar Pires; OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª. São Paulo: Atlas, 2013.

CASAS, Jesús et al. **Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil**. Madrid: Quercus, 1996.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades : uma antologia. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. Traduzido por Dafne Nascimento Rodrigues. Título Original: *L'urbanismo: utopies et réalités*.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá: 2013.

CRUZ, Paulo Márcio; DANTAS, Marcelo Buzaglo; OLIVIERO, Maurizio. **Direito, Transnacionalidade e Sustentabilidade Empática**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 29-45, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. Título original: *Planet of slums*.

DAVIS, Kingsley. **Cidades**: a urbanização da humanidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Traduzidopor: José Reznik. Título Original: *Cities*.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento Urbano**. Curitiba, Juruá, 2005.

DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade**: origem e fundamentos; educação e governança global; modelo de desenvolvimento. São Paulo: Atlas, 2015.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DURHAN, Eunice Ribeiro. **A caminho da cidade**: a vida rural e a migração para São Paulo. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável**: Desenho urbano com a natureza. Porto Alegre: Bookman, 2013. 326 p. Tradução de: Alexandre Salvaterra. Título original: *Sustainable Urbanism: Urban Design With Nature*.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**: A dimensão ecológica da dignidade no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

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

FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. (coord.) **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos. vol. 17. n. 3. set-dez 2012.p. 314. Disponível em: [www.univali.br/periódicos](http://www.univali.br/periódicos).

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei n. 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial, 6ª edição. 6. São Paulo: Saraiva, 2014.

FOLADORI, Guillermo; PIÉRRE, Naína. **¿Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

FONT, Judith Gifreu et al (Dir.). **El derecho de la ciudad y el territorio**: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. 2. Ed. São Paulo: Annalume, 2001.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. PHILIPPI JR. Arlindo. SILVA. Ana Luiza Spínola. (eds.) **Direito ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2016.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2015. Tradução de: Anita Di Marco. Título original: *Cities for people*.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve história do urbanismo**. 8. ed. Barcelona: Presença, 2011. Traduzido por: Emílio Campos Lima. Título original: *Breve Historia del Urbanismo*.

GÜELL, José Miguel Fernández. **Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos**. Barcelona: Reverté, 2006.

LADWIG, Nilzo Ivo; SCHWALM, Hugo. (Orgs.) **Gestão socioambiental das cidades no século XXI: teorias, conflitos e desafios**. Florianópolis: Insular, 2013.

LADWIG, Nilzo Ivo; SCHWALM, Hugo. **Planejamento e Gestão Territorial: Reflexões Interdisciplinares**. Florianópolis: Insular, 2014.

LARA, Ramón; NOVO, María. (Coord.) **El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental**. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: *Le Droit à la Ville*.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LÓPEZ, Fátima E. Ramallo. **La Planificación Territorial Sostenible**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2014.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**. 2. ed. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. 3. ed. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2011. Tradução de: Jefferson Luiz Camargo. Título original: *The image of the city*.

MANRESA, M°. Fuensanta Gómez. **Planeamiento Urbanístico y desarrollo sostenible**. Madrid: Editorial Dykinson, 2015.

MACHADO, Paulo Afonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. rev. ampl. E atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MAFRA, Juliete Ruana; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ec82bd533b0033cb>. Acesso em: 12 de out. 2018.

MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana.** 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Francisco et al (Org.). **Impactos Socioambientais Urbanos.** Curitiba: Editora Ufpr, 2004.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. **A leste do centro: territórios do urbanismo.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira.** <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>. Acesso em 02 de jun. 2018.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro.** 2. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à lei n. 10.257, de 10-07-2001.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NEVES, Lafaiete Santos. (Org). **Sustentabilidade: anais de textos selecionados do V Seminário sobre Sustentabilidade.** Curitiba: Juruá, 2011.

NIGRO, Carlos Domingos. **Insustentabilidade urbana.** Curitiba: Intersaberes, 2012.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar.** São Paulo: Madras, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em 28 de maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Disponível em: <https://http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 25 de maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em 28 de maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em 25 de maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Rio + 20. Disponível em: [http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio20/at\\_download/relatorio\\_rio20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio20/at_download/relatorio_rio20.pdf). Acesso em 28 de jan. 2018.

PALOP, Andrés Boix et al. **Ciudad y Movilidad**: La regulación de la movilidad urbana sostenible. Valencia: Jpm Ediciones, 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: 2015.

PELLIZZARO, André Luiz; PELLIZZARO, Reinaldo Assis. **Estatuto da Cidade Interpretado**. Curitiba: Edipel, 2002.

PEREA, Agustín Viguri. (Director) **III Conferencias sobre el medio ambiente, municipio y urbanismo**. Castellón: CES, 2000.

PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. (eds.) **Educação ambiental e sustentabilidade**. 2. ed rev. e atual. São Paulo: Manole, 2014.

PONTES, Daniela Regina; FARIA, José Ricardo. **Direito municipal e urbanístico**. Curitiba: Iesde, 2012.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável**: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**: Fundamentos para a construção de um plano diretos sustentável na áreas urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RIVERO, Marieta del. **Smart Cities**: una visión para el ciudadano. Madrid: Lideditorial, 2017.

ROLNIK, Raquel. PINHEIRO, Otilie Macedo. (Orgs.) **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília, DF: Ministerio das Cidades, 2005.

RUEDA, Salvado et al. **La ciutat sostenible / La ciudad sostenible / The sustainable city**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporanea de Barcelona, 1998.

RYKWERT, Joseph. **A sedução do lugar: a história e o futuro da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Traduzido por: Valter Lellis Siqueira. Título original: *The seduction of place*.

SALVI., Luciane Teresa. YAMAWAKI. Yumi. **Introdução à gestão do meio urbano**. 2. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e legislação ambiental comentada**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINON, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão Ambiental: Instrumentos, Esferas de Ação e Educação Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. Ed. São Paulo, Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Paulo Lourenço da. **Morando Legal: direito de todos, comentários estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos: 2001.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

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

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. Rezende. Elcio Nacur (Orgs). **Sustentabilidade e Meio Ambiente: efetividades e desafios**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; VIEIRA; Ricardo Stanziola. (Orgs.) **Constitucionalismo Ambiental e Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2015. Disponível

em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202015%20CONSTITUCIONALISMO%20AMBIENTAL%20E%20SUSTENTABILIDADE.pdf>.

TIMÓN, Antonio Jesús Alonso. **Urbanismo y ordenación del territorio**. Madrid: La Ley, 2012.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanço social e o relatório da sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2010.

TOROSSIAN, Sueli. **O Estatuto da Cidade: diretrizes gerais**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

VANIN, Fabio Scopel. **Direito e Política Urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

WADA, Célia. **O que é a Carta de Aalborg**. 2010. Disponível em: <http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=18319>. Acesso em: 05 jul. 2018.