

A IDEIA DE CIDADE SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Alan Felipe Provin¹

INTRODUÇÃO

As relações entre o homem e o meio ambiente sofreram preocupantes modificações no decorrer dos anos. A exploração do meio ambiente natural como forma de dominação e produção de riquezas fez com o que o homem degradasse de maneira irreversível boa parte do planeta.

Neste processo, somado com a necessidade de manutenção de vida em sociedade, surgem as cidades como meio de realização da vida das pessoas, de geração de empregos e realização capitalista, bem como do fomento à pobreza, à segregação e ao consumismo irresponsável.

Assim, o meio ambiente natural passou a servir de palco para a construção do meio ambiente artificial, evidentemente as cidades, como um espaço de realização pessoal e profissional, mas também continuando com práticas insustentáveis, que não garantem a permanência humana na Terra.

Dessa forma, o presente artigo tem como objeto a análise da sustentabilidade urbana, bem como das políticas brasileiras adotadas para cumprir com um desenvolvimento sustentável.

Levanta-se, para tanto, a problemática acerca da (in)suficiência do papel das políticas públicas brasileiras nesse processo. Para solução da controvérsia, a pesquisa foi dividida em duas partes, sendo a primeira a

¹ Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante, Espanha, e em Ciência Jurídica pela UNIVALI, onde foi bolsista do Programa de Bolsas do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES). Especialista Lato Sensu em Direito Civil, em Direito Constitucional e em Direito Empresarial e Advocacia Empresarial. Professor de Graduação em Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), e de Pós-Graduação Lato Sensu na UNIVALI, UNOESC e UNOCHAPECÓ. Tabela de Notas e Protestos. Pinhalzinho/SC. Endereço eletrônico: alanprovin@hotmail.com.

respeito da própria sustentabilidade e da ideia de cidade sustentável, e a segunda acerca dos compromissos internacionais e nacionais sobre o tema.

Justifica-se a presente pesquisa pela contribuição que pode gerar em busca de cidades sustentáveis, com evidência no Brasil, diante do grande problema histórico de déficit estrutural no meio urbano.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo, por meio de Pesquisa Bibliográfica.

1 SUSTENTABILIDADE URBANA

Para melhor compreensão da ideia de sustentabilidade urbana, primeiro deve-se desfragmentar suas bases.

A expressão meio ambiente pode apresentar conceitos diversos a depender da perspectiva tomada para sua sustentação: jurídica, biológica, antropológica ou outra. "Meio ambiente" pode designar o mundo como ele é ou como ele deveria ser. Pode fazer referência ao meio ambiente natural, cultural, paisagens ou limitar-se ao campo biológico.²

Ainda assim, dentro de cada perspectiva, os seus significados podem ser mais ou menos amplos diante de aplicabilidade pretendida. No âmbito jurídico e interno, a Lei 6.938/81 o definiu como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

Apesar das críticas por parte da doutrina quanto à possível limitação do conceito trazido pela mencionada lei, é pacífico que o referido dispositivo deve ter uma leitura à luz da Constituição de 1988, de maneira a abranger também aspectos sociais, culturais e econômicos.

Nos ditames estadunidenses, o *Environmental Protection Act*³, de 1990, define o meio ambiente como todo ou qualquer de um dos seguintes

² SILVA, Solange Teles da. **O Direito Ambiental Internacional**. Belo Horizonte: DelRey, 2010, p. 09-11.

³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Environmental Protection Act 1990**. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>>. Acesso em 10 dez. 2018.

meios: ar, água e terra, sendo que o ar inclui aquele existente dentro dos edifícios e de outras estruturas naturais ou artificiais, acima ou abaixo do solo.

Na doutrina espanhola, Mateo⁴ aduz que o meio ambiente é o conjunto de circunstâncias físicas que rodeiam os seres vivos, contrapondo o físico ao moral, dando ênfase à visão continental do assunto, e não apenas ao conteúdo. Na visão chilena, a abrangência do conceito é maior ainda: o termo meio ambiente envolve tudo o que rodeia os seres vivos.⁵

Independente da corrente que se adote, certo é que o meio ambiente não é somente aquele composto de complexos orgânicos e naturais. Contempla o meio ambiente modificado pelo homem, também denominado como artificial, bem como o patrimônio histórico e cultural, tenha ou não influência humana, e o meio ambiente no âmbito do trabalho.

Isso pois o meio ambiente deixa de ser um elemento decorativo da paisagem planetária, que eventualmente gera riquezas e utilidades de consumo, para assumir o posto de condição necessária à preservação da vida. Isso só foi possível com a ocorrência de guerras e de catástrofes e da percepção da capacidade humana de construir e destruir; da necessidade de novos horizontes das relações humanas.⁶

Dito isso, o direito ambiental passa a não ser mais compreendido a não ser de uma compreensão sistêmica da realidade sobre a qual incide.⁷

O ordenamento jurídico voltado para o meio ambiente, seja natural, artificial, cultural ou do trabalho, possui, na verdade, uma visão antropocêntrica, à medida que a perpetuação do homem na terra é que está, de fato, em jogo. Não que a natureza seja um perigo àquele, mas sim que a própria atuação humana sobre ela pode ter como consequência a

⁴ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. Segunda Edición. Madrid: Trivium, 1998, p. 25.

⁵ BITTERLICH, Pedro Fernandez. **Manual de Derecho Ambiental Chileno**. Segunda Edición Actualizada. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994, n.p.

⁶ SCHUCH, Lauro. Meio Ambiente – Uma Visão Contemporânea do Direito. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. xi.

⁷ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p. 24.

extinção do meio ambiente como um todo, incluindo aí, o próprio agente degradador: o homem.⁸

É nesse momento que a ideia de sustentabilidade surge. O mundo passa a ter consciência da sua capacidade autodestrutiva e que são necessárias novas condutas para poder preservar o meio ambiente e a si próprio. A sustentabilidade surge como um direito-dever do poder público e da sociedade, como alternativa na proteção, conservação e preservação do meio ambiente para a civilização humana, como reflexo da constitucionalização das questões ambientais. Essa preocupação surge em âmbito global, justamente porque ela se refere ao compartilhamento do lar comum de todos do planeta.⁹

Logo, os indivíduos tomam consciência de quão inquietante é a situação para com si, para com os outros e para com o mundo, fundando-se a sustentabilidade em uma racionalidade ambiental em contraposição de uma ciência funcional.¹⁰

Para isso, a sustentabilidade deve ser tomada a partir de dimensões ou eixos de âmbito econômico, social e ambiental, sem hierarquia, mas de forma isonômica e equilibrada.¹¹

E para alcançá-la, deve-se então encontrar meios suficientemente adequados para garantir o equilíbrio entre esses eixos. O caminho internacionalmente reconhecido para isso é o desenvolvimento sustentável.

A ideia de desenvolvimento perpassa, substancialmente, a ideia de crescimento econômico.¹² E logicamente que a elaboração e

⁸ PROVIN, Alan Felipe. **O Outro Lado da Cidade**: a regularização fundiária como instrumento à sustentabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 6.

⁹ BESTIANI, Ana Cristina Bacega de; PELLENZ, Mayara. O Paradigma da Sustentabilidade: reflexões a partir da constituição federal brasileira de 1988. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de (Orgs.). **As Andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2013, p. 19.

¹⁰ FREITAS, Franchesco Maraschin de. Pluralismo Jurídico como Dever Fundamental ao Desenvolvimento Sustentável. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de (Orgs.). **As Andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2013, p. 62.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 130.

concretização de meios para efetivação do desenvolvimento sustentável depende de um conjunto de medidas políticas, institucionais, administrativas, econômicas, sociais e de tecnologia que transcendem os campos do direito interno ou internacional.¹³

Portanto, o desenvolvimento sustentável refere-se à limitação do desenvolvimento econômico, de maneira que se substituam ações e/ou destruam ou diminuam os potenciais naturais, para outras que os mantenham, os sustentem.¹⁴

O desenvolvimento sustentável busca conciliar o desenvolvimento econômico-social de um Estado e empresas privadas com a preservação do meio ambiente, permitindo os avanços da comunidade contemporânea, sem que, para isso, se prejudique o uso racional dos recursos ambientais pelas presentes e futuras gerações da humanidade.¹⁵ É um modelo global capaz de promover inclusão social, de maneira a satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras.¹⁶

Contudo, é difícil de transportar tais ensinamentos para o mundo fático. Na teoria pode parecer simples barrar toda e qualquer atividade econômica, mas sabe-se que na prática a realidade não pode conceber isso, pois o homem igualmente depende dessa economicidade, como se nunca tivesse vivido sem antes.

Não obstante, a dificuldade aumenta quando se denota que a legislação infraconstitucional, de maneira geral, estabelece diretrizes ou

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. p. 120.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Bruntland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). **Direito Ambiental Internacional**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2001, p. 62.

¹⁴ WEINBERG, Philip; REILLY, Kevin A. **Understanding Environmental Law**. Second Edition. Danvers: LexisNexis, 2008, p. 425.

¹⁵ GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano, KISE, Alexandre. **Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 82.

¹⁶ SOTTO, Debora. Mais-Valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 52.

declarações pautadas em princípios genéricos, sem especificações concretas, deixando lacunas do que deve, de fato, ser realizado.

Sempre que se pensar em limitação às atividades humanas em prol do meio ambiente, deve-se, primeiramente, chegar à resposta do que é sustentável, do que é algo equilibrado, o que de fato se está tutelando.¹⁷

O caminho do desenvolvimento equilibrado deve abranger práticas de economia inclusiva e sustentável, que podem ser inicialmente alcançadas com a observação mínima de “componentes estratégicos de desenvolvimento includente”, principalmente em países com índices de desigualdade socioeconômica mais elevados.¹⁸

Segundo Cruz e Ferrer¹⁹, a sustentabilidade é um processo mediante o qual se tenta construir uma cidade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana. Após isso, quando atingido o objetivo de construir essa sociedade, será sustentável aquilo que contribua para esse processo, e, da mesma forma, insustentável o que se afasta dele.

Dito isso, por mais que todos os eixos pelos quais se possa dividir o meio ambiente e a própria sustentabilidade mereçam proteção e preocupação, a pesquisa direcionar-se-á, a partir de agora, a andarilhar em direção à sustentabilidade do meio ambiente artificial, que tem a cidade como seu maior exemplo.

O meio ambiente artificial, como mencionado, possui como diferencial a efetiva atividade humana. Isso não importa afirmar que o homem não tenha interferência nos outros eixos mencionados, contudo,

¹⁷ DAIBERT NETO, Arlindo. Auto-Executoriedade e Imposição da Lei Ambiental. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 99.

¹⁸ ZOLET, Lucas Augusto da Silva. Decrescimento como Direito à Sustentabilidade. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de (Orgs.). **As Andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2013, p. 97.

¹⁹ CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 240-278, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

esta é a dimensão “criada” pelo ser humano, a partir da transformação do meio ambiente natural. Ainda assim, é uma dimensão do meio ambiente que acaba englobando todas as demais, uma vez que na cidade também é possível presenciar o meio ambiente natural, o cultural e do trabalho.

Então, a partir do momento em que se cogita uma cidade sustentável, parte-se da premissa que todos os vértices do meio ambiente estão em harmonia. Dessa forma, muito mais do que tornar um meio urbano sustentável, é, enfim, conviver em equilíbrio com o próprio meio ambiente de maneira geral, e na sua totalidade.

Destarte, não é de se afirmar que sustentável será aquela cidade em que o desenvolvimento econômico seja proibido. O desenvolvimento nas cidades reveste-se de características próprias, que talvez não sejam encontradas nas atividades realizadas em regiões em que predomine o meio ambiente natural. Exemplifica-se: as pessoas vivem nas cidades, e precisam de moradia. A construção de casas alterará o meio ambiente natural ali existente. Mas isso é necessário para a sobrevivência em sociedade dessas pessoas (na maioria das vezes).

Então, sendo o círculo que permeia as relações sociais, a cidade dota-se de uma finalidade essencial quando da vida em comunidade, e, para isso, são necessárias diversas modificações no meio ambiente ao seu redor.

A questão é como realizar isso de maneira sustentável. Como minimizar os impactos de uma vida em sociedade sem precisar erradicá-la.

Conforme já explanado, é difícil definir o que é sustentável, e isso não seria diferente no meio urbano. Uma cidade em harmonia com todas as relações e complexidades do seu meio é quase que uma utopia na realidade brasileira.

Ainda assim, é possível traçar determinadas perspectivas básicas em busca desse cântaro de ouro que se almeja alcançar quando do “exercício” de uma cidade sustentável.

De nada adianta haver o planejamento e preocupação com cidades mais bonitas ou turísticas, se não haverá sobrevivência humana como espécie para desfrutar da sua criação.²⁰

A Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade²¹ demonstra bons precedentes para tentar solucionar o debate. O documento informa que a Cidade deve ter como base alguns princípios básicos como a universalidade, a indivisibilidade, a integralidade, a interdependência, a inalienabilidade e a progressividade.

Isso pois a cidade é uma contínua sucessão de espaços que surgem e ressurgem constantemente perante seus habitantes: a casa, a rua, os caminhos, os edifícios, os espaços de realizações diversas. É o espaço onde se realizam encontros reais. Para isso, deve-se tornar a cidade um espaço democrático e de exercício pleno da cidadania, cumprir a função social da cidade e da propriedade, ter a prevalência dos direitos humanos de forma equitativa entre todos os habitantes, realizar um manejo sustentável dos bens naturais e realizar uma proteção especial aos grupos que se encontram em condições de vulnerabilidade.²²

O Estatuto da Cidade bem esclarece que o direito a cidades sustentáveis deve ser entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse ponto, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que ao Estado compete empreender ações efetivas para a salvaguarda biológica, mas também a regência urbanística das áreas, de maneira a garantir a

²⁰ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p. 36.

²¹ CIUDAD DEL MÉXICO. Carta de la Ciudad del México por el Derecho a la Ciudad. 2010.

Disponível em: <https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf> Acesso em 30 dez. 2018.

²² CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 45.

sustentabilidade dos recursos da natureza, além de assegurar a existência de áreas de lazer voltadas à população.²³

Assim, a sustentabilidade urbana não pode ser restrita ao cunho exclusivamente ecológico, sobrepondo a preservação ambiental ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. Os pilares da sustentabilidade – econômico, social e ambiental – devem ser garantidos em iguais condições no meio urbano.²⁴

Ou seja, a cidade sustentável é algo inclusivo, em que possa haver a participação de todos os seus integrantes, em que as oportunidades sejam igualmente distribuídas; em que todos possam exercer a dignidade da pessoa humana, garantida pelos direitos humanos; em que os serviços públicos cheguem a todos os cantos do meio urbano.

Portanto, a busca da sustentabilidade, que possui uma visão antropocêntrica, deve, da mesma forma, primar pelo bem-estar e dignidade de todos os integrantes do meio em que está sendo debatida. Uma cidade sustentável deve buscar um ambiente com serviços públicos adequados a todos (saúde, educação, transporte), com os meios adequados para se chegar até eles (serviços distribuídos em todos os locais da cidade, e não apenas na região central, ou, se assim não for, com serviço eficiente e econômico de transporte para seu alcance, com respeito às normas de acessibilidade para toda e qualquer deficiência), em que há espaços para recreação da vida sadia com segurança (parques, praças, ciclovias, espaços verdes, naturais e/ou não modificados), com respeito à cultura (historicamente construída ou demonstrações atuais de atividades culturais, com respeito e tolerância), possibilitando o acesso a moradias sustentáveis (que não agridam o meio ambiente, que seja possível a dignificação da pessoa humana e a construção do ser humano), sem que para isso seja necessário barrar a atividade econômica (com licenças e estudos ambientais adequados, em áreas que não afetem o sossego dos moradores, gerando

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS 28220/DF**. Julgado em 18/04/2017. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 11 dez. 2018.

²⁴ SOTTO, Debora. Mais-Valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável. p. 79

empregos e aumentando o produto interno bruto do município, sendo uma benesse à sociedade), em um ambiente com o solo bem ordenado (com construções e empreendimentos dentro das regras para manter a função social da propriedade e da cidade, em desenhos regulares e seguros).

Delineados estes pontos iniciais, passa-se à uma análise dos esforços legislativos dispensados pelo Brasil na busca de cidades sustentáveis, seguindo as diretrizes internacionais, que serão previamente e igualmente explanadas.

2 TENTATIVAS BRASILEIRAS EM BUSCA DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

As cidades enfrentam hoje uma dualidade por carregarem uma imagem correlacionada aos principais problemas enfrentados pelas pessoas de maneira geral, bem como serem, ainda assim, impulsionadoras da evolução social.²⁵

Diversos documentos já foram firmados assumindo compromissos internacionais para com o meio ambiente, tais como o Nosso Futuro Comum, para a realização da Rio 92, a qual originou a Agenda 21.

Merece destaque, contudo, o documento extraído da Rio+20, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, no qual restou expressa a preocupação para com o meio ambiente nas cidades, ditando objetivos para serem cumpridos pelos signatários até o ano de 2030, ressalvadas algumas atividades contínuas que devam se consagrar para além disso, e outras que mereçam atenção e precisam ser realizadas antes.

Dentre eles, importante mencionar o objetivo 11, que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Para isso, o próprio documento previu medidas pelos países, tais como garantir o acesso de todos a habitação adequada, segura e a preço acessível, e aos serviços básicos, inclusive de transporte; aumentar a

²⁵ ARAGÃO, Amélia de Andrade. **A Vitalidade Urbana e as Circunstâncias para Sua Existência.** In: ARAGÃO, Sarah Carneiro; ARAGÃO, Amélia de Andrade (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 23.

urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos; fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural; reduzir significativamente o número de pessoas afetadas e de perdas econômicas decorrentes de catástrofes; reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros; proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas; e desenvolver e implementar o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.²⁶

Assim, a comunidade internacional assumiu compromissos de mais valia para a vida das pessoas nas cidades. A legislação nacional, neste ponto, é essencial para implementar a regulação internacional do direito ambiental.²⁷ No Brasil, o fato de haver preocupação constitucional acerca do tema foi um grande passo para o avanço da causa, havendo regramento específico para a proteção do meio ambiente em seus diversos meios (natural, cultural e artificial).

Na elaboração de políticas públicas, inclusive a política urbana, devem ser observados os fundamentos e objetivos da Constituição, previstos, respectivamente, em seus artigos 1º e 3º.

A cidade, assim, de acordo com os ditames constitucionais, a cidade representa mais do que um território urbanizado do município, mas o lugar no qual as pessoas se tornam cidadãos e vivem (ou sobrevivem) com qualidade de vida e bem estar, onde exercem ou ao menos pretendem que seja exercida a dignidade da pessoa humana.²⁸

²⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Transformando Nosso Mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Docs/TransformandoNossoMundo.pdf>>. Acesso em 11 dez. 2018

²⁷ NASH, Jonathan R. **Environmental Law and Policy**. New York: Aspen Publishers, 2010, p. 162.

²⁸ DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. vii.

A política urbana não é apenas uma alocação de equipamentos públicos, limitando ou regrido a construção civil. Ela tem como escopo principal: "a regulação administrativa das liberdades privadas e das atividades públicas essenciais à vida urbana, o fomento às atividades privadas e a prestação de serviços públicos urbanos."²⁹

Neste ponto, o poder coercitivo da lei permite ao Estado intervir na realidade urbana, limitando direitos e delineando deveres, algo que se torna necessário para evitar que as cidades sejam tomadas pelo caos.³⁰ E é para isso que o Direito Urbanístico surge, ao lado do Direito Ambiental, para dar contornos à política urbana de desenvolvimento sustentável, em benefício das pessoas que habitam esse meio.

A regulação urbanística deixou de ser apenas a ciência das cidades para se tornar a ciência das cidades para abrigo das pessoas em seu contexto social, político e econômico.³¹

É fácil visualizar o que a falta de gerenciamento Estatal suficiente pode ocasionar aos direitos em torno do meio ambiente construído ou artificial. Isso se denota com a ocupação desordenada do solo urbano, o déficit de infraestrutura em geral, de saneamento básico, de transporte, de moradia, de qualidade de serviços públicos, com a destruição de áreas verdes, bem como com as agressões ao patrimônio cultural, entre outros fatores presenciados nas cidades.³²

Percebe-se também que a legislação atinente ao meio ambiente ou à cidade nem sempre é específica a este fim. Isso pois há legislações esparsas tratando dos mais diversos assuntos que dizem respeito ao meio

²⁹ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro. **Municipalismo e Política Urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 15.

³⁰ CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade**. p. 29.

³¹ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro. **Municipalismo e Política Urbana**. p. 21.

³² DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. p. vii.

ambiente, à cidade e ao planejamento urbano; ao uso da terra; à proteção ao consumo; à saúde pública; à saúde e segurança do trabalho.³³

No caso brasileiro, as cidades presenciam um caos habitacional, dada a falta de planejamento adequado para sua expansão. A influência das discussões internacionais fez-se sentir fortemente no Brasil, não só na elaboração da Constituição de 1988, mas também na redação de diversos diplomas de lei editados desde então, tanto no campo ambiental como urbanístico.³⁴

Não que se possa afirmar que antes da Constituição não houvesse qualquer legislação sobre, uma vez que a regulação urbanística já estava timidamente presente em diplomas anteriores, conforme passa a se explicar brevemente.

A Lei 4.591/64, reguladora dos empreendimentos realizados sob a forma de condomínio edilício dispôs sobre como tais atividades devem ser desempenhadas. Fato é que os grandes centros urbanos estão crescendo verticalmente (porém em planos horizontais), dada a segurança e economia de solo que o condomínio edilício proporciona. Imagine que um edifício com cinquenta apartamentos e cinquenta famílias vivendo sobre um mesmo terreno. Agora, se estas mesmas cinquenta famílias estivessem distribuídas horizontalmente (em planos verticais), cada uma em seu devido terreno, necessitar-se-ia de muito mais espaço nas cidades, tornando ainda mais distante qualquer acesso aos centros urbanos.

O processo acelerado de urbanização que se propaga cada vez mais com a evolução industrial e tecnológica, impõe cada vez mais a estruturação dos locais de moradia e de práticas econômicas em conjuntos de unidades imobiliárias em planos horizontais, deixando para trás o

³³ WOLF, Susan; WHITE, Anna. **Principles of Environmental Law**. Second Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 1997, p. 5.

³⁴ SOTTO, Debora. Mais-Valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável. p. 67.

costume de construção de uma única edificação em um terreno que comporta diversas unidades imobiliárias.³⁵

Com objetivo semelhante, mas com maior influência urbanística e ambiental, tem-se a Lei 6.766/79, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo, que disciplina a ordenação do solo na forma horizontal, por meio de normas que tanto protegem os adquirentes, quanto a organização espacial do solo urbano, estabelecendo requisitos materiais e formais para a realização de um empreendimento, seja na forma de loteamento ou desmembramento.

Ainda podem ser mencionadas, no âmbito da necessidade ou interesse públicos, as regulações relativas às expropriações pelo poder público, que também possuem o condão de alterar a projeção urbana (Decreto-Lei 3.365/41, Lei 4.132/62 e Decreto-Lei 1.075/70), quando o interesse da Administração, revertido aos administrados, estiver presente.

A Lei 6.938/81, já mencionada, que regula a política nacional do meio ambiente, tem reflexos incisivos no âmbito urbano. Promulgada ainda na época ditatorial, mencionada lei reforçou a preocupação com a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, bem como a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, e o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais.

O grande marco da regulação urbana, contudo, é posterior à Constituição e às preocupações contidas já na Rio 92. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) estabelece diretrizes da política urbana, dentre as quais estão a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática, planejamento de desenvolvimento, regular ocupação do solo e respeito às questões ambientais.

Não restam dúvidas de que o Estatuto da Cidade foi incisivo ao determinar exigências materiais para que o modo de vida urbano se

³⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio Edício e Incorporação Imobiliária**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 230-231.

desenvolva de forma disciplinada.³⁶ Representou um avanço no sentido de afirmar a autonomia do direito urbanístico, desmembrando-se do direito administrativo, regendo as próprias instituições de maneira multidisciplinar.³⁷

Se a atividade urbanística é essencialmente pública, incumbida ao poder público, é inegável a função do poder público diante do Estatuto da Cidade para a regulamentação do solo urbano em busca de uma cidade sustentável.

Não obstante o Estatuto da Cidade, regramentos posteriores também passaram a dispor de conteúdos com alcinha ambiental e urbanística. O Código Civil de 2002 também estabeleceu regras urbanísticas e ambientais, essencialmente nos direitos reais e nos direitos de vizinhança. O Código Florestal de 2012 apresentou diversas restrições às construções e atividades econômicas em geral, principalmente em áreas de vegetação protegida. Em 2012, foi instituído o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/12), com diretrizes gerais para a organização das regiões metropolitanas.

Apesar de não se tratar diretamente sobre o uso do solo, não se pode olvidar das modificações que o Estatuto da Pessoa com Deficiência (ou Lei Brasileira de Inclusão – Lei 13.146/15) exigiu dos locais públicos e privados destinados ao uso público adequação às regras de acessibilidade e igualdade de acesso a todos, em especial, *in casu*, aos que encontram barreiras de qualquer ordem para alcançá-los.

A Lei 13.465/17, conversão da Medida Provisória 759/16, apresentou significativas mudanças no procedimento de regularização fundiária (até então regulada pela Lei 11.977/09), com criação e aperfeiçoamento de institutos urbanos, como o direito real de laje, o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples, a legitimação de posse e a legitimação fundiária.

³⁶ AHMED, Flávio. A cultura e o lazer na perspectiva da sustentabilidade das Cidades. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 9.

³⁷ DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro. **Municipalismo e Política Urbana**. p. 22

Já em 2018, por fim, foi criada a Lei 13.724/18, que institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB), como forma de incentivar o uso de bicicleta como meio de transporte, em prol de benefícios à mobilidade urbana.

Percebe-se, diante desses fragmentos legislativos selecionados para exemplificação, que há uma preocupação com a situação das cidades brasileiras. Contudo, percebe-se, na prática, que apesar de existirem esses exemplos, eles nem sempre (ou quase nunca?) são efetivamente concretizados no mundo real. Assim, apesar de ter-se o suporte de diversos meios coercitivos no âmbito legislativo, parece haver falta de políticas públicas na aplicação das mencionadas leis, seja por suas lacunas, seja pela ingerência do Executivo.

Deve-se retomar a importância que esses institutos têm no processo de dignificar a existência das pessoas das cidades, de maneira a lhes assegurar os direitos mais elementares e básicos da Constituição. O crescimento das cidades é um fenômeno global, que acarreta efeitos econômicos, sociais, ambientais e políticos, os quais estão presentes nas dimensões da sustentabilidade, motivo pelo qual a atividade urbanística deve estar pautada na efetividade da dignidade da pessoa humana, gerando empregos e moradias, em um ambiente sustentável.³⁸

Constata-se que a dinâmica das relações urbanas e sociais acabou por transformar referidos instrumentos legislativos em verdadeiros equipamentos inter e multidisciplinares. Isso pois não é possível aplicar um instrumento de regularização fundiária, por exemplo, sem a análise das questões ambientais, sociais, econômicas, jurídicas e políticas. Entretanto, tais políticas ainda não tiveram uma adesão capaz o suficiente para mudar o cenário das cidades brasileiras, que continuam cada dia mais entregues ao acaso e à sorte do destino.

As leis e licenças necessárias precisam de um diálogo multidisciplinar, atendendo ao princípio democrático, participativo, ao da eficiência e da boa administração, na tentativa de atender às demandas das

³⁸ PROVIN, Alan Felipe. **O Outro Lado da Cidade:** a regularização fundiária como instrumento à sustentabilidade. p. 119-121.

peças das cidades em um contexto de desenvolvimento sustentável que abranja o maior número possível de segmentos.³⁹

Ou seja, o Brasil patrocinou alguns avanços legislativos no âmbito do meio ambiente, bem como em específico das cidades. Em um primeiro momento, remonta à preocupação existente no cenário nacional. Em seguida, devem-se tornar efetivas as diretrizes trazidas pela Constituição e pela legislação respectiva, sob pena de se tornar apenas mais uma promessa vazia.

A promessa da cidade sustentável, então, ainda encontra um longo caminho até sua efetivação, para sair da abstração da lei e partir para a realidade. Isso pois, por vezes, “o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável”⁴⁰. As políticas públicas hão de se fazer presentes para minimizar os impactos históricos da segregação e descaso nas cidades, para que aí sim seja possível falar de justiça social e sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo para as derradeiras considerações, é possível afirmar, com base em todo o exposto, que a sustentabilidade é um fim a ser alcançado por todas as nações do globo, em busca da própria permanência na Terra. A sustentabilidade poderia ser tão somente um ideal teórico, mas a velocidade com que a humanidade tem avançado na natureza e a devastado faz com que sejam repensadas antigos posicionamentos e atitudes, em prol do lar comum.

Assim, de maneira introdutória, a primeira seção se dedicou a apresentar estudos e reflexões acerca do meio ambiente, da sustentabilidade e o que seria uma cidade ideal e sustentável dentro desse contexto globalizado.

³⁹ SOTTO, Debora. Mais-Valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável. p. 91.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 641.320**. Julgado em 11/05/2016. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 18 dez. 2018.

A cidade sustentável parte da premissa que é possível um desenvolvimento econômico, sem sacrificar todos os interesses difusos e coletivos existentes no meio ambiente urbano. Em seguida, na segunda e última seção, foram apresentados alguns dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como alguns exemplos de legislação interna que sustentam a regulamentação ambiental e urbana.

Foi possível perceber que apesar de haver diversos compromissos e textos legislativos apelando por um meio ambiente (em qualquer forma) sustentável (em qualquer dimensão), ainda há muito o que se fazer, para garantir a efetividade daquelas letras que, quando somente escritas, nada representam além de poesia. O Brasil, dada sua dimensão geográfica e cultural, encontra problemas igualmente grandiosos para desenvolver um plano nacional de sustentabilidade. Assim, as políticas locais podem trabalhar melhor com as particularidades de cada município para aplicar os meios necessários a uma cidade sustentável.

Assim, em resposta à problemática proposta, percebe-se que existem algumas políticas públicas no Brasil que surgem com o propósito de sustentabilidade, demonstrando a preocupação existente com a temática, mas que, na prática, poucas se tornam efetivas. Assim, além de serem insuficientes quantitativamente, também as são qualitativamente.

Sem pretender esgotar o tema, a pesquisa tem a intenção de registrar os marcos importantes no sistema legislativo nacional, de maneira que há um grande caminho a ser percorrido para alcançar a sustentabilidade, em toda e qualquer uma de suas dimensões.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AHMED, Flávio. A cultura e o lazer na perspectiva da sustentabilidade das Cidades. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ARAGÃO, Amélia de Andrade. **A Vitalidade Urbana e as Circunstâncias para Sua Existência**. In: ARAGÃO, Sarah Carneiro; ARAGÃO, Amélia de Andrade (Coords.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BESTIANI, Ana Cristina Bacega de; PELLEZZI, Mayara. O Paradigma da Sustentabilidade: reflexões a partir da constituição federal brasileira de 1988. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de (Orgs.). **As Andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2013.

BITTERLICH, Pedro Fernandez. **Manual de Derecho Ambiental Chileno**. Segunda Edición Actualizada. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS 28220/DF**. Julgado em 18/04/2017. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 11 dez. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 641.320**. Julgado em 11/05/2016. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 18 dez. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). **Direito Ambiental Internacional**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2001.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **O Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CIUDAD DEL MÉXICO. **Carta de la Ciudad del México por el Derecho a la Ciudad**. 2010. Disponível em: <<https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>> > Acesso em 30 dez. 2018.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 240-278, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

DAIBERT NETO, Arlindo. Auto-Executoriedade e Imposição da Lei Ambiental. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis: no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. vii.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro. **Municipalismo e Política Urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Environmental Protection Act 1990**. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>>. Acesso em 10 dez. 2018.

FREITAS, Franchesco Maraschin de. Pluralismo Jurídico como Dever Fundamental ao Desenvolvimento Sustentável. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de (Orgs.). **As**

Andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI. Florianópolis:
Empório do Direito, 2013.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; AIETA, Vânia Siciliano, KISE,
Alexandre. **Direito Urbanístico e Ambiental Constitucional. 2a.** ed. Rio
de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental.** Segunda Edición.
Madrid: Trivium, 1998.

NASH, Jonathan R. **Environmental Law and Policy.** New York: Aspen
Publishers, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.
Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento
sustentável. Disponível em:
<<http://www.pnud.org.br/Docs/TransformandoNossoMundo.pdf>>. Acesso
em 11 dez. 2018.

PROVIN, Alan Felipe. **O Outro Lado da Cidade:** a regularização fundiária
como instrumento à sustentabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio Edifício e Incorporação Imobiliária.**
2a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito
Ambiental.** 2a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHUCH, Lauro. Meio Ambiente – Uma Visão Contemporânea do Direito. In:
AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). **Cidades Sustentáveis:** no
Brasil e sua tutela jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Solange Teles da. **O Direito Ambiental Internacional.** Belo
Horizonte: DelRey, 2010.

SOTTO, Debora. **Mais-Valia urbanística e desenvolvimento urbano
sustentável.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

WEINBERG, Philip; REILLY, Kevin A. **Understanding Environmental Law.**
Second Edition. Danvers: LexisNexis, 2008.

WOLF, Susan; WHITE, Anna. **Principles of Environmental Law.** Second
Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 1997.

ZOLET, Lucas Augusto da Silva. Decrescimento como Direito à
Sustentabilidade. In: AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana
Cristina Bacega de (Orgs.). **As Andarilhagens da Sustentabilidade no
século XXI.** Florianópolis: Empório do Direito, 2013.