

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE URBANA

SOLANGE TELES DA SILVA*

Introdução

A gestão do meio ambiente urbano representa um desafio complexo para as sociedades contemporâneas. Não se trata apenas de considerar a preservação dos recursos ambientais¹, mas também de assegurar condições de vida digna à população, propiciando que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento das cidades. O meio ambiente, qualificado de urbano, engloba tanto o meio ambiente natural quanto o meio ambiente transformado, resultado da ação do homem e da sociedade, ou seja, o meio ambiente na e da cidade. Como seria possível então apreender a “problemática urbana”?

Há uma dificuldade de elaboração de uma problemática científica do meio ambiente urbano, como assinala Pascale Metzger, que advém do próprio contexto político, ideológico, científico e social. Esse contexto é caracterizado pelos seguintes elementos interdependentes:

- a redefinição das relações entre ciência e sociedade;
- uma outra concepção do saber por meio das questões ecológicas e ambientais;
- uma nova problemática das relações Norte–Sul, ou melhor, dos países ricos–pobres mediante a adoção do conceito de “desenvolvimento sustentável”;
- o movimento ecologista, atuando e influenciando decisões do nível local ao nível internacional;
- uma nova concepção das relações homem–natureza, quer dizer, do homem ocidental e da natureza do planeta;
- a percepção de uma crise dos meios urbanos e rurais².

* Solange Teles da Silva é Doutora em Direito pela Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne, professora de Direito Ambiental da Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID), professora convidada do Curso de Especialização em Engenharia Ambiental da Universidade de Campinas (UNICAMP).

¹ De acordo com o art. 3º, V, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, recursos ambientais são: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (redação dada pela Lei n. 7.804, de 18.7.1989).

² METZGER, Pascale. Contribution à une problématique de l’environnement urbain. *Cahiers des Sciences Humaines*, v. 30, n. 4, p. 596-598, 1994.

O citado autor, ao realizar um inventário dos trabalhos sobre ecologia urbana e meio ambiente urbano, identifica três concepções distintas. A primeira delas diz respeito à natureza na cidade, e é constituída de estudos referentes aos elementos biológicos do meio urbano, ou seja, trata-se da preservação de espaços verdes e dos elementos físico-naturais nas cidades. A segunda visão do meio ambiente urbano relaciona-se aos riscos da cidade e na cidade, quer dizer, à problemática da saúde das populações, como também aos riscos naturais, físico-químicos, biológicos, morfoclimáticos, tecnológicos e segurança. A terceira vertente de análise busca equacionar o problema da gestão ou administração da cidade, tratando das políticas públicas sob o prisma da gestão dos serviços, da planificação urbana e do uso do solo, como também da democratização dos modos de gestão e do papel das questões ambientais na determinação das políticas públicas³. Sem ter a pretensão de esgotar todas as questões referentes à temática da gestão da cidade, o objetivo deste artigo é realizar uma análise a partir dessa terceira concepção da problemática urbana, da gestão do meio ambiente urbano sob o prisma das políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana.

I – Políticas públicas

Antes de analisar as mudanças que ocorreram no âmbito das ações governamentais e que resultaram na adoção de políticas públicas como estratégias e diretrizes da própria ação governamental e dos indivíduos, é importante identificar o espaço privilegiado de atuação dessas políticas que têm como meta e objetivo a sustentabilidade urbana.

A) Espaço geográfico da realização de programas de ação governamental: as cidades

As políticas públicas constituem instrumentos da ação governamental, ou seja, como destaca Maria Paula Dallari Bucci, “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁴. Em realidade, há um componente prático e finalístico na idéia de política pública como “programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico”⁵, buscando a concretização de determinados objetivos e metas.

O espaço geográfico, no presente estudo, objeto das políticas públicas é a cidade, e pode-se observar que houve uma evolução considerável no tratamento da questão urbana no Brasil. Luiz César de Queiroz Ribeiro ressalta que apenas na década de 1980 “a questão urbana é integrada à questão social, e as representações antiurbanas são substituídas pelo diagnóstico orientado por ideais republicanos de justiça social e democracia. A tarefa do pensamento e da ação dos urbanistas passa

³ Idem, p. 599-601.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

⁵ MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998. p. 16 (os autores se referem à conceituação de Mény e Thoenig, em *Politiques publiques*, 1989), *apud* BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit., p. 252.

a ser o fazer coincidir a cidade e a cidadania”⁶. Atualmente, a sociedade brasileira vive

um momento de transição histórica, no qual essa questão urbana perde paulatinamente a legitimidade alcançada por sua disseminação no pensamento social e sua tradução em políticas públicas, sob os impactos da imposição da agenda neoliberal. Os “problemas urbanos” deixam de ser reconhecidos como integrantes da questão social e passam a ser explicados como decorrentes do suposto divórcio entre a cidade e os imperativos da ordem econômica global, e o saber e a ação urbanísticos são mobilizados para fazer coincidir a cidade com o mercado⁷.

A questão da cidadania, outrora incluída na esfera dos direitos políticos e sociais, passa a ser incorporada ao campo dos direitos civis, instituindo-se uma lógica de “contratos” e “consumidores”. É nesse contexto, onde os espaços tornaram-se globalizados, no qual emergem novas tecnologias e há uma crescente urbanização, que as políticas públicas têm como desafio alcançar a sustentabilidade urbana para o pleno exercício da cidadania, assegurando uma vida harmônica do homem em seu meio ambiente.

Como delimitar, então, o espaço meio ambiente urbano, ou seja, como definir o espaço geográfico que se denomina cidade, território da atuação dessas políticas públicas? Como destaca José Afonso da Silva, três concepções podem ser utilizadas para definir a cidade:

- a) a concepção demográfica, de acordo com a qual se considera cidade determinado aglomerado urbano com um certo número de habitantes – para a ONU esse número seria de 20 mil habitantes;
- b) a concepção econômica de cidade que, fundamentando-se na doutrina de Weber, analisa toda cidade como um local onde se constrói e se desenvolve o mercado;
- c) a concepção de subsistema, que considera a cidade como um conjunto de subsistemas no sistema nacional geral. Nos subsistemas administrativos, a cidade é a sede de organizações públicas; nos subsistemas comerciais, é o centro do comércio no sistema nacional; nos subsistemas industriais, forma o nexo da atividade industrial no país; e nos socioculturais, é o local propício ao florescimento destas atividades⁸.

Se, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional adquire a característica de cidade, quando possui unidades edilícias e equipamentos públicos⁹, do ponto de vista jurídico, a definição de cidade foi dada no Brasil pelo Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938, que dispôs sobre a divisão territorial do país, transformando em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Atualmente, nas cidades vive a maioria da população brasileira¹⁰, sendo que algumas capitais possuem mais de um

⁶ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 134-135.

⁷ Idem, p. 135.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 24-25.

⁹ Idem, p. 26.

¹⁰ De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil do final do século XX é um país urbano, pois em 2000 a população urbana ultrapassou 2/3 da população total, correspondendo a 138 milhões de pessoas. Esse processo iniciou-se na década de 1950 na Região Sudeste, acentuando-se e generalizando-se

milhão de habitantes¹¹. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2000), na Região Norte, por exemplo, Manaus e Belém contam, respectivamente, com uma população de 1.405.835 e 1.280.614 habitantes. É verdade que as reflexões sobre a Amazônia têm, majoritariamente, como idéia central questões relacionadas à biodiversidade, aos povos da floresta e às populações tradicionais, aos recursos hídricos. Todavia, é importante frisar que já se alcançou na Amazônia uma taxa de 69,7% de urbanização¹². Nesse contexto de crescente concentração urbana, como o direito das políticas públicas transformou os modos de ações governamentais? Apenas uma atuação governamental local, ou seja, nas cidades, seria suficiente para alcançar a sustentabilidade urbana?

B) Transformações das modalidades de ações governamentais: as políticas públicas

Charles-Albert Morand analisa as transformações das modalidades de ação do Estado sob a forma de políticas públicas e as mutações radicais da estrutura jurídica¹³. De acordo com o autor, os modelos de Estado caracterizam-se por uma forma de intervenção, constituindo tipos ideais e representando um reflexo imperfeito da realidade, mas que permitem, todavia, sua decodificação. Além disso, as diversas formas de Estado e estruturas de direito coexistem ao mesmo tempo. Ao Estado liberal corresponde o direito moderno¹⁴, síntese da herança do Estado de polícia, do Estado liberal e do Estado de direito. O Estado providência, fornecedor de prestações – serviços públicos –, gerou uma estrutura jurídica intermediária entre o Estado moderno e o Estado propulsivo. Com o Estado propulsivo toma forma o direito de programas finalísticos, e a estrutura jurídica busca fazer com que os destinatários do direito participem em sua formação e implementação. Os programas relacionais gerados por essa participação implicam outras modificações na estrutura do direito, e, assim, ao Estado reflexivo corresponde justamente o direito de programas relacionais, que se explicam pelo fato de a sociedade tornar-se progressivamente complexa e pela capacidade dos sistemas sociais autônomos – autopoieticos – de resistirem aos comandos estatais. Ao Estado incitador corresponde o direito fundado na persuasão e influência, sendo possível verificar

pelas cinco grandes regiões do país. É interessante notar que Maria das Graças Rodrigues Fossa e Mardone Cavalcante França questionam os critérios para a classificação da população brasileira como urbana. Destacam que a separação administrativa dos espaços rurais e urbanos faz com que os estudos sobre o Brasil rural fiquem restritos a uma parcela de 32 milhões de habitantes que residem fora dos perímetros oficialmente urbanos, tendo um impacto direto na formulação e implementação de políticas públicas nesses espaços (FOSSA, Maria das Graças Rodrigues; FRANÇA, Mardone Cavalcante. *Uma avaliação dos critérios de classificação da população urbana e rural*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, MG – 4 a 8 nov. 2002).

¹¹ De acordo com dados do IBGE-2000, as capitais brasileiras que apresentam uma população superior a um milhão de pessoas são: 1) na Região Nordeste: a) Salvador – 2.443.107 hab.; b) Fortaleza – 2.141.402 hab.; c) Recife – 1.422.905 hab.; 2) na Região Centro-Oeste: a) Brasília – 2.051.146 hab.; b) Goiânia – 1.093.007 hab.; 3) na Região Sudeste: a) São Paulo – 10.434.252 hab.; b) Rio de Janeiro – 5.857.904 hab.; c) Belo Horizonte – 2.238.526 hab.; 4) na Região Sul: a) Curitiba – 1.587.315 hab.; b) Porto Alegre – 1.360.590 hab.

¹² NOVAES, Jurandir Santos de; RODRIGUES, Edmilson Brito (Org.). *Luzes na floresta: o governo democrático e popular em Belém (1997-2001)*. 2. ed. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2002. p. 13.

¹³ MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999. p. 13.

¹⁴ O direito moderno deve ser compreendido como um direito "autônomo, formado de regras gerais e abstratas aplicáveis de forma dedutiva pelo silogismo jurídico; um direito hierarquizado e organizado de maneira sistemática; enfim, um direito legítimo, pelo menos em última instância por instituições democráticas" (tradução livre). Idem, p. 28.

uma propensão do Estado de renunciar à coerção para recorrer à informação, incitação e persuasão¹⁵.

O direito das políticas públicas opera uma modificação substancial do raciocínio jurídico em direção ao imperativo da eficácia, entrando na era da pós-modernidade¹⁶. No Estado social de direito, as políticas públicas devem ser concebidas não mais no sentido de intervenção sobre a atividade privada, “mas de diretriz geral tanto para a ação dos indivíduos e organizações, como do próprio Estado”¹⁷. Nesse sentido, os princípios diretores têm um papel essencial para a implementação do direito de políticas públicas, sobretudo em matéria de proteção ambiental e ordenamento do território. A preferência na utilização dos princípios diretores às regras fixas explica-se porque “eles são os únicos capazes de assegurar a compatibilidade de valores e interesses complementares ou contraditórios que buscam a ‘otimização da vida’”¹⁸ e permitem, assim, a coexistência de legislações que protejam valores e interesses diversos. Entre os princípios que orientam as políticas públicas no meio ambiente urbano encontram-se, por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente urbano sobre os interesses privados; o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa e proteção do meio ambiente urbano; o princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais de atividades de qualquer natureza; o princípio da função socioambiental da propriedade urbana; o princípio da participação popular e da gestão democrática da cidade; e o princípio da garantia do direito a cidades sustentáveis¹⁹.

Não se devem abandonar as exigências da legalidade, mas no confronto entre as políticas públicas e o princípio da legalidade, símbolo da unidade do direito moderno, este sai estilhaçado. Como sublinha Charles-Albert Morand, a “ecologização do direito, que é um fenômeno que ultrapassa largamente o da proteção ambiental, supõe que sejam encontrados os pontos de equilíbrio, assegurando uma flexibilidade suficiente para que ele seja capaz de agir sobre uma realidade instável, conservando o mínimo de previsibilidade sem a qual ele não mereceria o seu nome”²⁰. Em realidade, as políticas públicas adotam programas finalísticos que por natureza são flexíveis, e as exigências da legalidade devem ser diferenciadas em função do grau de finalização da ação como também do grau de imperatividade das normas²¹.

No meio ambiente urbano há a necessidade de integração das políticas públicas setoriais, como, por exemplo, as políticas públicas de habitação, de

¹⁵ Idem, p. 15-17.

¹⁶ Idem, p. 189.

¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit., p. 247.

¹⁸ (Tradução livre) MORAND, Charles-Albert, op. cit., p. 189.

¹⁹ Esta lista não é exaustiva. Álvaro Luiz Valery Mirra, ao analisar os princípios fundamentais do direito ambiental, que se pode considerar que também se aplicam ao meio ambiente urbano, destaca entre eles os seguintes: a) princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados; b) princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente; c) princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente; d) princípio da participação popular na proteção do meio ambiente; e) princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado; f) princípio da função social e ambiental da propriedade; g) princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza; h) princípio da prevenção de danos e degradações ambientais; i) princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; j) princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade; k) princípio da cooperação internacional em matéria ambiental (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996).

²⁰ (Tradução livre) MORAND, Charles-Albert, op. cit., p. 196.

²¹ Idem, p. 196-197.

transportes, de saneamento ambiental e a própria política ambiental. Os planos e programas governamentais devem levar em conta os aspectos ambientais, urbanos, sociais e econômicos. Se os planos são obrigatórios para o setor público, para o setor privado eles são indicativos²². Destaque-se que a Lei Orgânica do Município de Belém determina em seu art. 167 que a conservação e a recuperação do ambiente serão, prioritariamente, consideradas na elaboração de qualquer política, programa ou projeto público ou privado, nas áreas do Município. É imprescindível que se realize também a análise de grandes projetos e de sua incidência sobre a questão da sustentabilidade urbana, tais como os grandes projetos que foram incluídos no Avanço Brasil e seus Eixos de Integração Nacional. Na Região Amazônica, por exemplo, tais projetos podem ocasionar pressões migratórias para cidades que não possuem infra-estrutura urbana e não têm capacidade para atender às crescentes demandas desse fluxo migratório. Além disso, outros problemas, como desmatamento e pressão sobre o uso do solo, podem vir a causar situações contrárias à sustentabilidade urbana. Pode-se então indagar: como poderiam ser concretizadas as políticas públicas no meio ambiente urbano para alcançar a sustentabilidade urbana?

II – Concretização das políticas públicas no meio ambiente urbano

As políticas públicas podem ser definidas também como “processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”²³. Entre os interesses públicos reconhecidos pelo direito encontra-se o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, englobando o meio ambiente urbano.

A) Objetivos e metas das políticas públicas: sustentabilidade urbana

A expressão “sustentabilidade” remete ao conceito de gestão durável dos recursos ambientais no espaço e no tempo. O espaço ao qual se refere este estudo é o urbano. A Constituição Federal de 1988 consagra, no *caput* do seu art. 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – inclusive o meio ambiente urbano –, bem de uso comum do povo, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ressalte-se que a Constituição do Estado do Amazonas, além de proclamar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina que o “desenvolvimento econômico e social, na forma da lei, deverá ser compatível com a proteção do meio ambiente, para preservá-lo de alterações que, direta ou indiretamente, sejam prejudiciais à saúde, à segurança e ao bem-estar da comunidade, ou ocasionarem danos à fauna, à flora, aos caudais ou ao ecossistema em geral” (art. 229, § 1º).

²² Art. 174 da Constituição Federal de 1988.

²³ BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit., p. 264.

A qualificação do meio ambiente como “urbano” não significa que haja compartimentalização do meio ambiente. O adjetivo “urbano” apenas vem delimitar a problemática ambiental em um espaço geográfico determinado, as cidades. Mas o estudo do meio ambiente urbano não pode olvidar que as cidades estão inseridas em outras dinâmicas territoriais, sociais e ambientais, como já se ressaltou neste estudo. A adoção de políticas públicas buscando a sustentabilidade urbana implica, portanto, repensar o modelo de desenvolvimento, repensar o desenvolvimento das relações sociais e econômicas na cidade e o papel do direito como propulsor do direito à cidade sustentável. Trata-se, portanto, de gestão sustentável do espaço urbano, tendo em vista estratégias de inclusão social, equidade no acesso aos recursos ambientais e a realização da justiça ambiental.

Atualmente, a situação do país encontra-se distante desse ideário, ou seja, de um meio ambiente equilibrado para todos. Como destaca o Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais de 2003, no Brasil, combinam-se

formas predadoras de ocupação e de exploração do território praticadas desde o “descobrimento” e um desenvolvimento dito moderno, mas que não encontrou uma sociedade suficientemente organizada para que se coloquem limites efetivos à exploração do que ele faz dos recursos naturais e do meio ambiente. Os ecossistemas foram e continuam sendo sistematicamente destruídos pelo avanço da frente de exploração da madeira e da agropecuária que destrói as comunidades tradicionais que se encontram no seu caminho²⁴.

Pensar o meio ambiente urbano é repensar também as relações do homem tanto na cidade quanto no campo, é repensar a política de reforma agrária. Há de se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sustentabilidade urbana não deve ser contemplado como uma situação ideal, mas como um direito de realização progressiva no espaço e no tempo.

Um outro aspecto da sustentabilidade é a gestão das cidades no tempo, ou seja, a administração presente e futura dos recursos ambientais da e na cidade associada à gestão social. Trata-se de buscar soluções para alcançar a sustentabilidade para as gerações presentes e vindouras. Nesse sentido, “os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia”²⁵. Seria possível então exigir dos Poderes Públicos a implementação de políticas públicas para a preservação do meio ambiente urbano? Essa indagação conduz à distinção: a) da escolha das diretrizes da política pública para concretização de determinadas metas, ou seja, da formulação de determinadas políticas públicas; e b) dos próprios objetivos que a política pública visa alcançar, quer dizer, sua efetiva execução.

Por um lado, não cabe ao Judiciário a formulação de políticas públicas no meio ambiente urbano. Cabe aos representantes do povo, quer dizer, ao Poder Legislativo, organizar as grandes linhas das políticas públicas e ao Poder Executivo sua execução. Ressalte-se que essa separação das funções estatais não é absoluta, pois para a concretização das políticas públicas “o próprio caráter diretivo do plano ou programa implica a permanência de uma parcela da atividade ‘formadora’ do

²⁴ LIMA JR., Jayme Benvenuto (Coord. e Org.). *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais*. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais/Projetos Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 2003. p. 9.

²⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit., p. 271.

direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuição”²⁶.

Por outro lado, cabe o controle judicial de omissões do Poder Público na execução das políticas públicas no meio ambiente urbano. Isso significa que cabe ao Judiciário, por meio de ações judiciais, determinar que os governos adotem medidas de preservação do meio ambiente, tais como a implantação de sistema de tratamento de esgotos²⁷ ou de resíduos sólidos urbanos²⁸ ou, ainda, a implantação definitiva de espaço territorial protegido, já instituído por norma, ou a preservação de um bem de valor cultural²⁹. Em realidade, o Judiciário impõe a execução das políticas públicas que já foram estabelecidas na Constituição, em leis ou formuladas e adotadas pelo próprio governo. Em matéria ambiental “não há mais, propriamente, liberdade efetiva do administrador na escolha do momento mais conveniente e oportuno para a adoção de medidas específicas de preservação”³⁰. O Poder Público tem, portanto, o dever de agir para alcançar os objetivos e metas previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais.

O inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 –, por exemplo, consagra entre as diretrizes gerais da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis. Esse direito é entendido como o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento das cidades deverá, portanto, respeitar os limites da sustentabilidade, ou seja, o desenvolvimento urbano deve ocorrer com “ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para

²⁶ Idem, p. 270.

²⁷ “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Meio idôneo para compelir o Poder Público a tratamento de esgoto – Arbitramento de prazo para cumprimento da obrigação determinado na sentença à luz da prova técnica – Providência sensata, tendo em vista a força orçamentária do Município – Recurso não provido” (TJSP – 2ª Câmara Civil – Apelação Cível 158.646-1/0 – j. 26.5.1992 – v.u. – rel. Des. Cezar Peluso). “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Demanda proposta pelo Ministério Público visando obrigar a Municipalidade a efetuar prévio tratamento antes de lançar o esgoto em cursos d’água, com restauração do ambiente degradado – Carência da ação decretada em primeira instância, sob o fundamento de interferência no Poder Executivo – Possibilidade da demanda e da atuação ministerial na forma do artigo 129, III, da Constituição Federal e Lei n. 7.347/85 – Pretensão buscando coibir degradação de meio ambiente e de danos à saúde pública, não podendo ser obstada sob o manto da discricionariedade administrativa – Sentença de carência afastada, com determinação para prosseguimento da ação – Recurso ministerial provido. Possível o ajuizamento de ação civil pública, pelo Ministério Público, visando obstar ato de Municipalidade de despejar esgoto, sem tratamento, em curso d’água, evitando-se a degradação do meio ambiente e danos à saúde pública” (Apelação Cível n. 47.991-5 – General Salgado – 1ª Câmara de Direito Público – rel. Luís Ganzer – 16.11.1999 – v.u.). “MUNICÍPIO – Lançamento de esgoto in natura – Possibilidade jurídica do pedido – Existência – É admissível ação civil pública para obstar que município, comissiva ou omissivamente, continue lançando esgoto *in natura* em corpo de água, por estar tal medida prevista em lei, notadamente contra aquele que tem o dever legal de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas – Ilícita, porém, é determinação judicial para que reative ele estação de tratamento de esgoto, por descaber ao Poder Judiciário, sob pena de inversão de competência, dizer qual obra deva ou não o Executivo realizar, para impedir ou minorar a poluição ambiental – Inteligência da Constituição Federal de 1988, artigos 2º, 23, inciso VI, e 225, da Constituição Bandeirante, artigo 208, e da Lei n. 7.347, de 24.7.1965, artigo 1º, inciso I – Recurso parcialmente provido” (Agravo de Instrumento n. 271.588-5 – São José do Rio Pardo – 5ª Câmara de Direito Público – Relator: Xavier de Aquino – 3.10.2002 – v.u.).

²⁸ “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Meio Ambiente – Degradação – Comprovação – Alegação de impossibilidade financeira do Município para regular destinação final de lixo urbano – Irrelevância – Aterro instalado sem observância das medidas devidas – Art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e do Decreto Estadual n. 8.468/76 – Prioridade social da Administração Pública – Recurso não provido” (TJSP – 7ª Câmara Civil – Apelação Cível 229.105-1/3 – j. 9.8.1995 – v.u. – rel. Des. Leite Cintra).

²⁹ Cf. a visão inovadora e mais atualizada sobre a preservação da qualidade ambiental que prestigia a ampliação do controle judicial tendente à supressão da omissão administrativa lesiva ao meio ambiente, MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 15, p. 77, jul./set. 1999.

³⁰ Idem, p. 73.

todos”³¹. Trata-se de um direito coletivo da população a cidades sustentáveis, ou seja, o direito ao acesso a condições de vida urbana digna, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos equipamentos e serviços públicos.

B) Estratégias de sustentabilidade urbana

A “Agenda 21”, documento aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, estabeleceu diretrizes para mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI. Trata-se de uma tentativa de promover, em todo o planeta, um padrão de desenvolvimento que venha a conciliar os instrumentos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica.

No Brasil, o Decreto Federal de 26 de fevereiro de 1997 criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável e coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda 21. Entre os temas centrais desse documento encontram-se as cidades sustentáveis. No decorrer de discussões sobre a Agenda 21 brasileira, buscou-se diagnosticar os problemas urbanos-ambientais e as estratégias de sustentabilidade urbana³².

De acordo com a análise realizada, a rede urbana brasileira caracteriza-se por diferentes escalas de cidades, tais como as regiões metropolitanas e grandes, médias e pequenas cidades. É certo que cada uma dessas cidades possui desafios próprios para o desenvolvimento sustentável. Se, por um lado, as cidades brasileiras apresentam problemas similares, em maior ou menor escala, “problemas intra-urbanos que afetam sua sustentabilidade, particularmente os decorrentes de: dificuldades de acesso à terra urbanizada, déficit de moradias adequadas, déficit de cobertura dos serviços de saneamento ambiental, baixa qualidade do transporte público, poluição ambiental, desemprego e precariedade de emprego, violência/precariedade urbana e marginalização social”³³, por outro lado, essas cidades também apresentam sinais positivos de desenvolvimento, como, por exemplo, “maior dinamismo econômico e social, articulação mais ampla entre governo e sociedade, democratização da esfera pública, fruto de experiências inovadoras e boas práticas de gestão local”³⁴. Para que as cidades brasileiras do século XXI possam vir a ser palco de uma vida urbana enriquecida, será necessário que se operem “transformações dos padrões insustentáveis de produção e consumo que resultam na degradação dos recursos naturais e econômicos do país, afetando as condições de vida da população nas cidades”³⁵.

Entre as propostas estratégicas de sustentabilidade urbana, identificadas como prioritárias para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, encontram-se as seguintes³⁶:

³¹ MEDAUAR, Odete. Comentários dos arts 1º a 3º. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coord.). *Estatuto da Cidade*: Lei n. 10.257, de 10.07.2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 18.

³² MMA/IBAMA/CONSÓRCIO PARCERIA 21. *Cidades sustentáveis*: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: MMA/IBAMA, 2000.

³³ Idem, p. 14.

³⁴ Idem, ibidem.

³⁵ Idem, ibidem.

³⁶ Idem, p. 15.

- a) *o aperfeiçoamento e a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e a promoção do ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental;*
- b) *a promoção do desenvolvimento institucional e do fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade;*
- c) *a realização de mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;*
- d) *o desenvolvimento e o estímulo à aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.*

Em matéria de regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano, o Estatuto da Cidade estabeleceu 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 (parágrafo único do art. 1º). A propriedade urbana tem como fundamento a sua função social.

A função social da propriedade, como afirma José Afonso da Silva, não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade, pois estes se relacionam com o respeito ao direito do proprietário, enquanto a função social da propriedade integra a própria estrutura do direito de propriedade³⁷.

Como determina o § 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Caso a política de desenvolvimento urbano municipal estabelecida no plano diretor não tenha como prioridade “atender as necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável”³⁸.

Ressalte-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 determinou quais instrumentos poderiam ser utilizados pelo Poder Público Municipal para exigir do proprietário urbano o adequado aproveitamento de sua propriedade em razão de solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado (art. 182, § 4º, I, II e III, da CF/88). O Estatuto da Cidade, ao fixar as diretrizes gerais da política urbana, estabeleceu os contornos dos instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana: o parcelamento e edificação compulsórios, o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana³⁹.

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 280-281.

³⁸ SAULE JR., Nelson. Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 81.

³⁹ GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana”. In: OSÓRIO,

Não apenas a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano deve contribuir para a melhoria das condições de vida da população, mas também a promoção do ordenamento do território deve buscar que a todos sejam asseguradas a equidade no acesso aos equipamentos e serviços públicos bem como aos recursos ambientais, a eficiência na prestação dos serviços e a qualidade ambiental. Nesse sentido, destaca-se o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumento de ordenamento do território, que deve ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Esse instrumento estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população⁴⁰. Henri Acselrad distingue três momentos da realização do ZEE: a pré-compreensão do mundo da ação, a configuração do ordenamento proposto e a mediação social, destacando que “o campo da intervenção política do ZEE não se limita ao momento da decisão final, mas perpassa todo o processo [...], definindo um novo lócus de negociação e conflito em torno do acesso aos recursos ambientais”⁴¹.

A sustentabilidade urbana também é enfocada sob o prisma da gestão democrática das cidades.

O Estatuto da Cidade prevê, nesse sentido, que sejam utilizados os seguintes instrumentos: a) órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, I, II, III e IV). O orçamento participativo⁴², instrumento que já vem sendo utilizado em alguns municípios brasileiros, como Porto Alegre (desde 1989) e Belém (1997), também foi incluído no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos de planejamento municipal (arts. 4º, III, “f”, e 44). É justamente num processo de democratização do Estado que as políticas públicas são decididas pelos seus destinatários, ou seja, a participação popular garante a escolha das prioridades em matéria de políticas públicas no espaço urbano. Os organismos das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas também deverão assegurar a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 45 do Estatuto da Cidade). Em realidade, pode-se afirmar que a gestão democrática das cidades representa a única possibilidade de que os instrumentos de política urbana não sejam apenas “ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção

Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 121-136.

⁴⁰ Art. 2º do Decreto n. 4.297, de 10.7.2002.

⁴¹ ACSELRAD, Henri. O Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e o *panoptismo* imperfeito. In: Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*, n. 2, ago./dez. 2001/n. 1, jan./jul. 2002. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR/ DP&A Editora, 2002. p. 55

⁴² “O Orçamento Participativo (OP) é uma brilhante experiência de participação popular. Mais do que decidir as obras que serão feitas no outro ano, trata-se de um processo inserido na dinâmica do planejamento do desenvolvimento da cidade, organizado a partir do Congresso da Cidade e que democratiza a gestão municipal, tornando o governo transparente, permeável e, o mais importante, criando um controle da sociedade sobre o governo e sobre a execução do que foi decidido pelo povo” (NOVAES, Jurandir Santos de; RODRIGUES, Edmilson Brito [Orgs.], op. cit., p. 49-50).

do direito à cidade para todos sem exclusão”⁴³. Busca-se uma nova conexão entre a cidade legal e a cidade real, por meio da formulação de um novo pacto territorial. Todavia, é importante sublinhar que infelizmente houve um veto na disposição do art. 52, I, desse diploma legal, que determinava que incorreria em improbidade administrativa o prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. E, como afirma Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, isso torna bastante “evidente que sequer a liderança política do País entende ser exigível a participação democrática, embora intenção proclamada e reafirmada no texto constitucional”⁴⁴.

As mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade implicam sobretudo modificações comportamentais. Ações em matéria de educação ambiental, propiciando a conscientização da população, são fundamentais. Só assim será possível a redução de desperdícios. Há que se atentar igualmente para o fomento ao desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis, como em matéria de construção de imóveis e tratamento de resíduos urbanos.

A aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana deve estar orientada a uma melhor implementação dos princípios poluidor-pagador e usuário-pagador. Todavia, isto não pode significar pura e simplesmente a “mercantilização” dos recursos ambientais e a exclusão de parte da população ao acesso a esses bens, tais como a água e o ar em quantidade e qualidade suficiente para uma digna qualidade de vida.

Conclusão

A sociedade já se encontra majoritariamente instalada em cidades, e as questões socioambientais têm e terão cada vez mais um papel predominante na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano. Trata-se de assegurar condições dignas de vida urbana a todos, buscando um equilíbrio social e ambiental do planeta. Não se trata de abandonar os modelos clássicos de regulação do mercado ou de intervenção direta na construção dos equipamentos e na prestação de serviços públicos. Mas há a necessidade de democratização nas escolhas prioritárias de cada sociedade. Essas escolhas fundamentarão as ações e os programas governamentais, ou seja, as políticas públicas. Ao lado da ação governamental são as parcerias entre o setor público e o setor privado que devem auxiliar no processo de gestão sustentável do meio ambiente urbano.

Bibliografia

ACSELRAD, Henri. O Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e o *panoptismo* imperfeito. In: Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

⁴³ BUCCI, Maria Paulo Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 324.

⁴⁴ AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Capítulo IV – Da gestão democrática da cidade. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coords.). *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 180.

Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. n. 2, ago./dez. 2001/ n. 1, jan./jul. 2002. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/DP&A Editora, 2002. p. 53-75.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Capítulo IV – Da gestão democrática da cidade. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coords.). *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 175-180.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

———. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 322-341.

FOSSA, Maria das Graças Rodrigues; FRANÇA, Mardone Cavalcante. *Uma avaliação dos critérios de classificação da população urbana e rural*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, MG – 4 a 8 nov. 2002.

GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana In: OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 121-136.

LIMA JR., Jayme Benvenuto (Coord. e Org.). *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais*. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais/Projetos Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 2003.

MEDAUAR, Odete. Comentários dos arts. 1º a 3º. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Coords.). *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 11-27.

METZGER, Pascale. Contribution à une problématique de l'environnement urbain. *Cahiers des Sciences Humaines*, v. 30, n. 4, p. 596-598, 1994.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996.

———. O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 15, p. 61-80, jul./set. 1999.

MMA/IBAMA/CONSÓRCIO PARCERIA 21. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: MMA/IBAMA, 2000.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999.

NOVAES, Jurandir Santos de; RODRIGUES, Edmilson Brito (Orgs.). *Luzes na floresta: o governo democrático e popular em Belém (1997-2001)*. 2. ed. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM,

Jorge (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 134-135.

SAULE JR., Nelson. Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 77-119.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

———. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

