

EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL?*

JOSÉ ANTÔNIO TIETZMANN E SILVA**

Resumo: a Constituição Federal de 1988, ao afirmar a existência do direito urbanístico enquanto conjunto normativo próprio à política urbana e dedicar a esta um capítulo específico, inovou na ordem jurídico-constitucional brasileira, o que também se nota no Estatuto da Cidade, lei que instituiu as diretrizes e os instrumentos relativos à gestão urbana em prol da sustentabilidade. Diante disso, é pertinente o questionamento sobre a efetividade desse conjunto normativo, passados 25 anos da constitucionalização da questão urbana, de onde se conclui que, apesar de adaptadas, as normas brasileiras de urbanismo são, ainda, pouco efetivas.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Política urbana. Desenvolvimento sustentável.

Segundo o Programa *Habitat* das Nações Unidas, desde 2006, mais da metade da população do planeta vive em zonas urbanas. Essa situação, por certo, não é homogênea em relação a todos os países. Exemplos advindos, todavia, dos países em via de desenvolvimento ou emergentes demonstram clara tendência ao incremento da urbanização do território e da população urbana (FERREIRA, 2000, p. 13). Essa urbanização intensiva – tanto sob o ponto de vista espacial como temporal – traz consigo impactos ao mesmo tempo positivos e negativos aos pilares da sustentabilidade.

* Recebido em: 20.06.2013.
Aprovado em: 23.06.2013.

** Doutor em Direito Ambiental pela Universidade de Limoges (França). Advogado e Consultor em Direito Ambiental e Urbanístico (Rede Gaia Consultoria). Professor e pesquisador na Pontifícia Universidade Católica de Goiás e na Universidade Paulista (Unip). Professor e pesquisador associado ao Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (Crideau), Universidade de Limoges, França. Professor colaborador no Mestrado em Direito Ambiental e Proteção do Patrimônio Cultural da Universidade Nacional do Litoral (Argentina). Membro do Observatório Global sobre o Retrocesso Ambiental. *E-mail*: joseantonio@redegaia.com.br

Por certo, em sendo, naturalmente, polos de atratividade, as grandes urbes têm taxas de crescimento espacial e populacional ascendentes, que se devem, sobretudo, a fluxos migratórios, consequência de possíveis oportunidades de emprego e de negócios. A concentração de pessoas e atividades econômicas voltadas tanto à produção industrial como à prestação de serviços, assim como as infraestruturas urbanas já consolidadas, ensejam a verdadeira força centrípeta dos grandes núcleos populacionais, mesmo em tempos de crise:

Um aspecto interessante do crescimento das megacidades [...] é o fato de não estar associado diretamente ao crescimento e desenvolvimento econômico. Mesmo durante períodos de alta de preços, queda de salários e aumento de desemprego urbano, a expansão urbana no Terceiro Mundo surpreendeu muitos especialistas que previam um feedback negativo da recessão urbana ou mesmo uma reversão da migração vinda do campo (LEITE; AWAD, 2012, p. 21).

Pois bem, até mesmo em virtude desse crescimento “inercial”, a atratividade exercida pelos grandes centros urbanos nem sempre se reflete em reais oportunidades para os que migram em sua direção. De fato, 1/6 dos habitantes do planeta vive em favelas – o que representa 1/3 da população urbana. E, nos países “do Sul”, vivem em favelas 62% da população da África subsaariana, 13% dos norte-africanos, entre 25 e 35% dos asiáticos e 24% dos latino-americanos e caribenhos. Ora, verifica-se que justamente essas populações menos favorecidas são também as menos resilientes aos problemas urbanos (ONU, 2012b), em especial àqueles que se relacionam direta ou indiretamente com o meio em que vivem, trabalham ou se divertem.¹

Essa situação se dá, em parte, pelo fato de que as políticas locais de ordenamento territorial não se coadunam com as regras supralocais na matéria. Ou, ainda, quando essas normas simplesmente não existem ou, existindo, não têm efetividade. As causas de um hiato normativo (e/ou de efetividade) em matéria de ordenamento territorial encontram fundamento na falta de vontade política, nos interesses político-eleitoreiros, no *laissez faire* dos gestores territoriais, assim como nos interesses do mercado, externados na avidéz do lucro fácil pela especulação imobiliária.

Nesse sentido, vale ressaltar que a realidade urbana brasileira não tem evoluído diferentemente. Por certo, num País cuja população urbana passou de 13 a 160 milhões de pessoas num ínfimo prazo de 60 anos², a favelização dos grandes centros urbanos, a extensão desmesurada das cidades, a carência de equipamentos e estruturas urbanas, enfim, a degradação da qualidade e da dignidade da vida nas cidades, são problemas tangíveis em nossos municípios.

Foi, portanto, diante dessa realidade que a Carta de 1988 previu um capítulo para a política urbana, inovando no ordenamento constitucional brasileiro. O legislador constituinte buscou, assim, com os artigos 182 e 183, dar à questão urbana o relevo que merece, notadamente em face dos graves problemas vivenciados quotidianamente pelos cidadãos, que são, hoje, mais de 85% da população brasileira.³

Na medida em que esses dispositivos constitucionais previam a necessidade de regras gerais específicas, foi adotado o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), norma que traz, enquanto diretrizes da política urbana, o direito de viver em cidades sustentáveis, ademais de afirmar as funções essenciais da urbe, inspirada claramente nas lições de Corbusier (1957).

Considerados esses elementos, assim como o objetivo da obra na qual se insere, o presente artigo apresenta alguns elementos acerca da prática do urbanismo sustentável no País, a partir da previsão constitucional de normas de política urbana e de seu desdobramento legal, insculpido no Estatuto da Cidade.

A abordagem proposta irá considerar, num primeiro momento, o arcabouço normativo brasileiro pertinente ao meio urbano e à sua gestão para, num segundo momento, servindo-se de dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na série “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, apresentar um panorama da efetividade dos dispositivos constitucionais relativos à política urbana na realidade do ordenamento local do território brasileiro.

Passemos, portanto, à primeira parte desse estudo, delineando os principais aspectos normativos atinentes à gestão urbana no Brasil.

A QUESTÃO URBANA ENFRENTADA PELA CARTA DE 1988 E PELO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição de 1988 foi inovadora em vários aspectos em relação às Cartas que a antecederam, havendo sido precursora na seara do urbanismo, ao dedicar um capítulo específico à política urbana. Nesse capítulo, composto pelos artigos 182 e 183, pode-se verificar a preocupação com a garantia da qualidade de vida nas cidades – o que se coaduna com o direito fundamental ao meio ambiente, assim como a dignidade da pessoa humana – a partir de um adequado planejamento urbano, capaz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”.⁴

As funções sociais da urbe inspiram-se do legado de Corbusier ao urbanismo moderno. Em havendo sido previstas constitucionalmente, são também trazidas a lume pelo artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, em conformidade com o convencionado pela Carta de Atenas, de 1933 (LE CORBUSIER, 1957):

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Portanto, no dispositivo, estão presentes as funções enunciadas por Corbusier – moradia, trabalho, lazer e transporte – além do acesso à “terra urbana”, a condições ambientais favoráveis e aos serviços públicos.

Numa comparação com o artigo 11 do Protocolo de *San Salvador* (1988) à Convenção Americana de Direitos Humanos, verifica-se uma grande proximidade entre o direito às cidades sustentáveis e o direito humano ao meio ambiente:

Artigo 11. Direito de viver num meio ambiente sã.

1. Toda pessoa tem o direito de viver num ambiente sã e de beneficiar dos equipamentos coletivos essenciais.

2. Os Estados-partes encorajarão a proteção, a preservação e a melhoria do meio ambiente.

Essa proximidade denota a adoção, pelo texto de 1988, de uma visão ampla para “meio ambiente”, contemplando tanto o meio e o patrimônio naturais, como o meio e o patrimônio humanos. Reforçando essa visão ampla do ambiente, a norma constitucional demonstra uma preocupação com a integralidade dos problemas urbanos, ao afirmar que o planejamento urbano deva ser realizado em nível local, por meio do plano diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Isso porque é a partir de um planejamento prévio e coerente que se pode evitar a fragmentação do tecido urbano, que comporta “áreas dotadas de fluxos variados, em trânsito permanente, com fraturas que esgarçam o tecido urbano [numa] rede desconexa de vazios urbanos, terrenos vagos e enclaves territoriais” (LEITE; AWAD, 2012, p. 50).

Essa “distensão urbana”, marca indelével do crescimento desordenado das cidades, é causa da segregação espacial de grupos populacionais, do incremento nas desigualdades socioeconômicas, da maior emissão de gases de efeito estufa, devido ao maior número e extensão de deslocamentos, da falta de infraestrutura adequada, do consumo desnecessário de terras agricultáveis e áreas verdes, pela extensão desmesurada da urbe, entre outros problemas.

Especificamente no que tange à população menos favorecida – que tende a construir e ocupar a “cidade informal”, nas favelas, loteamentos irregulares e ilegais – o texto de 1988 é assaz considerativo, na medida em que afirma tanto as funções sociais da cidade, como prevê a função social da propriedade urbana. Segundo o IBGE (2013, p. 33), o cenário institucional de que se revestiu constitucionalmente a política de desenvolvimento urbano em 1988:

[...] refletiu o espírito que norteou a elaboração da Carta Constitucional, permitindo maior proximidade e participação da população nos processos decisórios. Através dos Art.182 e 183, especificou uma série de diretrizes voltadas para uma gestão social do uso do solo urbano, instituindo, para tanto, o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, já que o mesmo articulava uma série de instrumentos de planejamento visando implementar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes.

Daí por que a previsão constitucional de nova modalidade de usucapião, justamente com o fito de contemplar a realidade da ocupação ilegal de terras urbanas por populações carentes. As condições específicas para essa modalidade de prescrição aquisitiva da propriedade, contemplando, inclusive, a possibilidade de proposição coletiva, demonstram esse desiderato constitucional, que permitiu, conforme Dallari e Ferraz (2003, p. 141):

[...] o desenvolvimento da cidade, o bem-estar de seus habitantes, o equilíbrio ambiental, a ordenação e o controle saudáveis do uso do solo, o combate à especulação e às patologias da utilização do imóvel urbano (coartando sua subutilização, sua não utilização e sua degradação), o acesso do cidadão à titularidade dominial urbana, a valorização do trabalho.

No Estatuto da Cidade, a preocupação com a função social da propriedade urbana é bastante clara, sendo que a norma aduz, expressamente, o combate à especulação imobiliária, além de prever, em detalhes, instrumentos visando à utilização compulsória de imóveis urbanos abandonados ou subutilizados.

Voltando à confluência entre os direitos ambiental e urbanístico, nota-se que o Estatuto, seguindo os ditames da Carta de 1988, insere o desenvolvimento sustentável como diretriz orientadora da política e do planejamento urbanos. Dessa forma, em coro com Dallari e Ferraz (2003, p. 78), deve-se reconhecer que o plano diretor, centrado na organização conveniente dos espaços habitáveis, não é um mero instrumento técnico da gestão urbana, mas uma ferramenta indispensável para que a Administração local possa “determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc.”, o que se coaduna com os pilares e a noção de sustentabilidade.

A afirmação de um direito de viver em cidades sustentáveis decorre da própria evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, cujas bases foram lançadas em 1972, na Conferência de Estocolmo e confirmadas a partir do Relatório Brundtland (1987) e da Conferência do Rio de Janeiro, de 1992. Sua aplicabilidade à gestão urbana é necessária, diante do quantitativo populacional que abrigam as cidades e dos desafios que lhes são impostos, como é o caso da mobilidade nos grandes centros. De acordo com Leite e Awad (2012, p. 8):

O desenvolvimento sustentável é o maior desafio do século 21. A pauta da cidade é, no planeta urbano, da maior importância para todos os países, pois: (a) dois terços do consumo mundial de energia advêm das cidades, (b) 75% dos resíduos são gerados nas cidades e (c) vive-se um processo dramático de esgotamentos dos recursos hídricos e de consumo exagerado de água potável. A agenda Cidades Sustentáveis é, assim, desafio e oportunidade únicas no desenvolvimento das nações.

Ao se considerar a evolução da sustentabilidade, merece destaque a preocupação onusiana específica com o meio urbano e com as mazelas impostas aos seus habitantes, pela má gestão, pela ausência de planejamento e de regras efetivas de ordenamento local do território: foi no próprio plano de ação de Estocolmo que se delinearam a necessidade e os contornos das subseqüentes conferências “Habitat”, ancoradas na preocupação com o planejamento da malha urbana, visando a impactar minimamente o meio natural, além de garantir qualidade de vida à população.

Foram realizadas nos anos de 1976, em Vancouver, e em 1996, em Istambul, permeadas pelos chamados “fóruns urbanos mundiais”, instâncias democráticas internacionais onde se discutiu – e se discute – acerca das questões urbanas e, claro, da sustentabilidade. Em Istambul foi instituída a Agenda Habitat, norte para a afirmação do desenvolvimento sustentável e do equilíbrio de seus pilares nas cidades, locais hoje ainda caracterizados por discrepâncias sociais, econômicas, ambientais, culturais etc.

Diante disso, a Carta Política de 1988 não poderia haver deixado de tratar do assunto, aludindo ao *direito urbanístico* enquanto disciplina jurídica em seu artigo 24, ademais de dedicar capítulo exclusivo à política urbana, que se articula desde o texto constitucional e, com mais clareza, no Estatuto da Cidade, com a política ambiental brasileira. Nesse sentido é importante destacar, citando Dallari e Ferraz (2003, p. 54-5), que:

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é possível – e, por isso, necessário. [...] O crescimento não é um objetivo, o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana.

O Estatuto traz, assim, em atendimento aos dispositivos constitucionais, diretrizes e instrumentos que regem a ordem urbanística em prol de um desenvolvimento planejado e equilibrado das cidades brasileiras.

Preveem-se, portanto, entre as diretrizes gerais da política urbana, o direito às cidades sustentáveis, a gestão democrática da urbe, a cooperação entre os atores do desenvolvimento urbano, o planejamento adequado do desenvolvimento das cidades, a ordenação e o controle do uso do solo, a integração entre as populações e atividades urbanas e rurais, a proteção do meio ambiente humano e natural, entre outras.⁵

Quanto aos instrumentos, figuram, a título de exemplo, o planejamento e o ordenamento territorial em todos os níveis – com destaque para o município e o plano diretor – a progressividade e a regressividade fiscal, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis não utilizados ou subutilizados, o estudo de impacto de vizinhança, o usucapião especial e a regularização fundiária.⁶

Apesar de todo o caminho evolutivo verificado em nível internacional, assim como o quarto de século das regras constitucionais em comento, os dispositivos do Estatuto da Cidade são, ainda hoje, pouco presentes nas políticas e ações públicas – ou simplesmente inaplicados, apesar de figurarem em parte considerável dos planos diretores municipais brasileiros.

Esse fato se justifica, de uma parte, pela *vacatio* concedida às cidades obrigadas a planejar o seu desenvolvimento a partir das bases do Estatuto – cinco anos – e, de outra parte, por uma série de fatores práticos, dentre os quais se destacam a necessidade de regulamentação específica, a falta de meios, de interesse ou de vontade política, além da inapetência da população para se engajar na gestão urbana – que deve ser democrática e participativa.

Temos, ainda, em meio urbano, uma realidade jurídica que é falha, apesar dos elementos normativos em vigor serem mais do que inspiradores de inovação: representam obrigatoriedade de assunção de um compromisso não apenas com a hierarquia das leis, mas também com a qualidade de vida da população e a sobrevivência do Planeta e, com ele, das gerações futuras, consideradas pelo texto constitucional, ao estatuir o direito fundamental ao meio ambiente (art. 225), e pelo Estatuto da Cidade, quando garante o direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I).

Passemos, pois, à segunda parte da abordagem do tema, que busca apresentar a realidade da gestão urbana em prol da sustentabilidade, em face do Estatuto da Cidade e dos 25 anos de vigência da Constituição Federal de 1988.

A EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E ORDINÁRIOS PARA A GESTÃO URBANA SUSTENTÁVEL

Ainda que a Constituição de 1988 tenha previsto normas relativas à política urbana e que lei federal específica sobre o tema haja sido adotada, o que reforçou, indubitavelmente,

a afirmação de direitos fundamentais inerentes à urbe, assim como o seu planejamento e reconstrução com fulcro no desenvolvimento sustentável, a verdade é que as normas brasileiras de urbanismo são ainda inoperativas e pouco eficazes.

Prova certa dessa falta de efetividade está, por exemplo, no número de municípios brasileiros com planos diretores adequados ao Estatuto da Cidade. Assim, segundo a recente Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic2012), do IBGE, vemos que houve:

[...] um aumento expressivo no número de municípios com Planos Diretores entre 2005 e 2012 [...]. Enquanto no primeiro ano [2005] apenas 805 – ou 14,5% - dos municípios brasileiros contavam com este instrumento de planejamento urbano, em 2012 eram 2 658 – ou 47,8%. (IBGE, 2013, p. 38).

Vale ressaltar, portanto, que menos da metade dos municípios brasileiros dispunha, em 2012, de planos diretores que contemplassem instrumentos de gestão urbana previstos pelo Estatuto da Cidade. Especificamente em relação aos municípios com mais de 20 mil habitantes – obrigados, pelo Estatuto, à adoção de planos diretores – o índice chega a 87,6% (IBGE, 2013).

Esse percentual é animador, se vislumbrado num quadro evolutivo: em 2005, 1/3 dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes tinham plano diretor aprovado nos moldes do Estatuto. Note-se, todavia, que mais de 12% dos municípios com mais de 20 mil habitantes ainda não instituíram essa norma básica do planejamento urbano.

Com relação aos demais instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade em decorrência do texto constitucional de 1988, os números do IBGE (2013, p. 43) são igualmente claros em demonstrar a inoperância das regras urbanísticas:

[...] dentre os instrumentos mais utilizados estão alguns que já existiam antes da aprovação do Estatuto da Cidade como o Código de Posturas (70,6%); a Lei do Perímetro Urbano (69,3%) e o Código de Obras (54,6%). Por outro lado, os instrumentos mais recentes, que passaram a ser contemplados pelo Estatuto da Cidade, apresentam uma incidência menor nos municípios. É o caso da Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos (4,4%); da Lei do Direito de Preempção e Lei de Transferência do Direito de Construir, ambos presentes em apenas 6,0% dos municípios brasileiros.

A aludida inoperância decorre, na maioria das vezes, da submissão da gestão urbana a distintos elementos de pressão, como é o caso daqueles advindos do mercado, mas também de outros, que encontram sua origem em políticas públicas ou, mesmo, em interesses pessoais ou político-partidários. De uma forma, como de outra, a gestão urbana é negativamente afetada, ensejando a perda da qualidade de vida, assim como a insustentabilidade total dos modelos de desenvolvimento das cidades.

E, mais, verifica-se clara internalização dos benefícios relativos à degradação da qualidade da vida urbana – valorização de imóveis, venda e aluguel de unidades habitacionais, dividendos eleitorais decorrentes de programas de moradia social etc. – enquanto se externalizam os reveses: necessidade de se estenderem as infraestruturas do tecido urbano consolidado, trânsito caótico, cidades com estrutura deficitária, poluição de toda sorte,

dentre tantos outros elementos que compõem os passivos econômico, social e ambiental decorrentes da falta de planejamento urbano adequado:

[...] Sem tradição de controle sobre o uso do solo, as prefeituras viram a multiplicação de torres e veículos privados como progresso e desenvolvimento. Certa classe média viu suas possibilidades de galgar à casa própria aumentarem, especialmente graças às medidas de financiamento estendido e à institucionalização do seguro incluídas no Minha Casa, Minha Vida.

Com exceção da oferta de emprego na indústria da construção, para a maioria sobrou o pior dos mundos. Em São Paulo, o preço dos imóveis aumentou 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%. A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas, diante de urbanistas perplexos. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit (MARICATO, 2013).

Em abordagem sobre o mercado imobiliário em São Paulo, Botelho (2006, p. 243) demonstra que o padrão de crescimento periférico da cidade revelou os lucros auferidos com a especulação:

Segundo Kowarick & Campanário, a terra retida para fins especulativos, em meados da década de 1990, atingia 27% da área disponível para edificação. O desenvolvimento extensivo e horizontal da Grande São Paulo, alimentado pela abertura dos loteamentos irregulares, foi, sem dúvida, proveitoso para os proprietários fundiários e para os promotores imobiliários graças à valorização dos vazios urbanos criados e zelosamente mantidos no processo.

Diante disso, certo é que as normas brasileiras de urbanismo exijam, como não poderia deixar de ser, a adoção de uma visão holística, integral e integrante da gestão do meio urbano, tendo em vista, por óbvio, os seus impactos na afirmação – ou não – da sustentabilidade:

[...] mais do que nunca o formato das cidades, a quantidade de espaço que elas ocupam, a quantidade de energia que elas consomem, o modo como a infraestrutura de transporte é organizada e onde as pessoas habitam – em ambientes distantes, segregados, atrás de muros ou em bairros integrados perto dos seus trabalhos, recursos comunitários e transporte – definem o ambiente, a economia e a sustentabilidade social da sociedade global” (BURDETT; SUDJIC, 2010, p. 51, *apud* LEITE; AWAD, 2012, p. 24).

Isso porque o objetivo da sustentabilidade urbana é ambicioso. Prova maior dessa ambição está na distância existente entre a realidade e os documentos e normas atinentes à temática urbana – caso da Agenda 21 (1992), da Agenda Habitat (1996) ou do próprio Estatuto da Cidade (2001), quando ousam garantir o “direito a cidades sustentáveis”.

Ao se indagar sobre a pertinência do quadro normativo brasileiro para a afirmação da sustentabilidade urbana, podemos considerar que, ainda que deixem a desejar sob certos aspectos, dispomos de normas adequadas para tanto.

Com efeito, não apenas as normas gerais em matéria urbanística, ditadas pelo Estatuto de 2001, como os planos diretores que lhe são posteriores, preveem as condições para confortar as políticas urbanas de sustentabilidade. E, mais, a progressiva integração entre as distintas normas que atentam para políticas públicas ambientais – recursos hídricos, saneamento básico, resíduos sólidos – e de ordenamento territorial⁷ refletem a visão holística e sustentável que deve ter o planejamento urbano brasileiro.

A integração entre essas normas não deve, todavia, ser apenas teórica, no campo legal ou doutrinário. Há que ser realizada no terreno, a partir de ações concretas, em especial pela correlação que se verifica entre cidades e meio ambiente natural, visto como aquelas sofrem intensamente os efeitos nefastos do mau uso deste:

[...] as cidades também sofrem os efeitos das alterações ambientais provocadas por sua ação como, por exemplo, o aumento da poluição do ar, do solo e das águas. São ainda apontados riscos para o futuro, decorrentes do aumento do nível dos oceanos causado pelas mudanças climáticas. Se isso ocorrer, algumas cidades costeiras poderão ser seriamente prejudicadas. Além disso, os eventos extremos decorrentes da mudança climática, como enchentes, secas e tempestades, tendem a gerar maior pressão por espaço para moradias e infraestruturas, estimulando maior invasão de áreas importantes ambientalmente (LEITE; AWAD, 2012, p. 31)

Merecem destaque, na seara do direito comparado, as modificações aportadas ao direito constitucional francês em 2005 com a Carta Constitucional do Meio Ambiente, prevendo o desenvolvimento sustentável como objetivo das ações do Poder Público, assim como, no direito urbanístico, os aportes das leis “*Grenelle*”, de 2009 e 2010.⁸ Nesse sentido, aos princípios que regem o planejamento urbano (art. L.110, Código de Urbanismo) acresceram-se preocupações com as mudanças climáticas, tanto pela compactidade do tecido urbano como pela redução do consumo de energia, inclusive com menção específica ao uso de combustíveis fósseis. Essas preocupações se coadunam com as previsões da economia para as megacidades, como se pode notar do que Leite e Awad (2012, p. 23), mencionam:

[...] o crescimento das cidades será o modelo econômico de desenvolvimento no futuro. Isso porque é nas megacidades que acontecem as maiores transformações, gerando uma demanda inédita por serviços públicos, matérias-primas, produtos, moradias, transportes e empregos. Trata-se de um grande desafio para os governos e a sociedade civil, que exige mudanças na gestão pública e nas formas de governança, obrigando o mundo a rever padrões de conforto típicos da vida urbana – do uso excessivo do carro à emissão de gases.

Outro ponto de relevo nesse mesmo dispositivo francês é a inserção da manutenção, da recuperação e da proteção das “continuidades ecológicas”, ressaltando a importância da gestão integrada entre meio urbano e meio rural, coadunando-se, em direito brasileiro, com o espírito também integrador das leis brasileiras 9.985/2000, que institui o sistema nacional

de unidades de conservação, e 12.651/2012, a nova lei florestal. Ambas, guardadas as devidas proporções e críticas,⁹ exigem uma gestão coerente entre os meios urbano e natural.

Coerência e equilíbrio são ressaltados pelo Estatuto da Cidade, quando afirma, dentre as diretrizes da política urbana, a necessidade de “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”, o que deve se fazer planejando o “desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.¹⁰

Não se pode esquecer, enfim, que a cooperação, assim como a coerência e o equilíbrio, deve estar presente nas interrelações entre as distintas esferas federativas no âmbito das políticas públicas que visem, ainda que indiretamente, à sustentabilidade urbana. Justamente em sentido contrário, Maricato (2013) lembra a atual situação da mobilidade e da expansão urbana no Brasil:

A desoneração dos automóveis somada à ruína do transporte coletivo fizeram dobrar o número de carros nas cidades. Em 2001, havia em doze metrópoles brasileiras 11,5 milhões de automóveis e 4,5 milhões de motos; em 2011, 20,5 milhões e 18,3 milhões, respectivamente. Os congestionamentos em São Paulo, onde circulam diariamente 5,2 milhões de automóveis, chegam a atingir 295 quilômetros das vias. O governo brasileiro deixou de recolher impostos no valor de R\$ 26 bilhões desde o final de 2008 (nesse mesmo período, foram criados 27.753 empregos), e US\$ 14 bilhões (quase o mesmo montante dos subsídios) foram enviados ao exterior. Há mais subsídios para a circulação de automóveis (incluindo combustível e outros itens) do que para o transporte coletivo.

A prioridade ao transporte individual é complementada pelas obras de infraestrutura dedicadas à circulação de automóveis. Verdadeiros assaltos aos cofres públicos, os investimentos em viadutos, pontes e túneis, além de ampliação de avenidas, não guardam qualquer ligação com a racionalidade da mobilidade urbana, mas sim com a expansão do mercado imobiliário, além, obviamente, do financiamento de campanhas.

Está claro, pois, como a desconexão entre medidas federais de desoneração fiscal pode impactar gravemente o meio urbano, indo de encontro aos eventuais esforços locais em prol da sustentabilidade, o que ocorre, notadamente, pela falta de vontade política efetiva, dedicada a um planejamento e um controle do uso do solo nas cidades que reflitam os fundamentos constitucionais elencados há 25 anos no texto de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previsão constitucional de regras orientadoras da política urbana, bem como seus desdobramentos, encontrados tanto no Estatuto da Cidade como em cada um dos planos diretores municipais que a ele se adequaram, permitem que se afirme, hoje, a existência de um direito urbanístico no Brasil. E, mais, diante do conteúdo dessas normas e do quarto de século que as separam de sua gênese constitucional, pode-se prospectar sobre a per-

meabilidade da gestão urbana brasileira ao conceito de desenvolvimento sustentável e de planejamento a longo prazo.

De toda forma, concretizar uma gestão sustentável, integral e integrante do meio urbano passa por um planejamento adequado, por certo, mas também pelo uso de instrumentos de avaliação prévia dos impactos de planos e programas e, mesmo, de normas, que se pretendam adotar em nível local – o que não deve excluir a realização desses estudos noutras esferas de governo. Com a realização sistemática de avaliações estratégicas do que se planeja para as cidades – o que se faz no âmbito de um planejamento adequado –, muitos dos impactos e das externalidades ressentidas pelos habitantes, a partir dos problemas urbanos, deixam de ser uma realidade ou, ao menos, podem ter os seus impactos mitigados preventivamente.

A cidade, ademais, deve ser efetivamente gerida com a participação de seus habitantes. Não poderíamos, por óbvio, em qualquer município do Brasil ou do mundo, pensar na figura da ágora grega. Todavia, os mecanismos institucionais e funcionais de participação cidadã existem e exigem, igualmente, das autoridades locais, que se dê essa oportunidade, a partir dos foros específicos, mas também que a gestão local seja transparente, para que os cidadãos possam, de fato, ter acesso à informação e participar de forma adequada da vida pública, exercendo, assim, a plena cidadania.

Em conclusão, vale mencionar que a construção da sustentabilidade urbana repousa tanto na ação governamental – seja na esfera local, regional ou nacional, diante da necessária conjugação de esforços para tanto – como na figura do indivíduo, capaz de mobilizar atitudes, momentos e pessoas em prol do espaço em que vive. Cabe notar, portanto, que a cidade sustentável, da mesma forma que o desenvolvimento sustentável como um todo, depende de cada indivíduo. De cada um de nós, que somos destinatários de um direito-dever fundamental: o direito ao meio ambiente.

Gozar desse direito, assim como do direito de viver numa cidade sustentável, passa, sem dúvida, por ações proativas do poder público, mas passa igualmente pela proatividade social, em todos os seus segmentos, sob pena de que as decisões públicas continuem a ser tomadas vertical e descendentemente; sob pena de que algumas fatias do setor privado continuem a gozar dos benefícios trazidos pelas operações urbanas, socializando os seus conhecidos reveses. Participar ativamente na gestão da cidade é, a bem da verdade, lutar por uma vida com qualidade, o que se coaduna, por certo, com a dignidade da pessoa humana, igualmente enunciada pelo texto constitucional de 1988.

CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT AND CONSTRUCTION OF SUSTAINABLE CITY?

Abstract: when stating the existence of Urban Law as an instrument for urban policy, as well as dedicating a chapter to the latter, the 1988 Constitution has innovated in Brazilian juridical-constitutional order. This innovation is confirmed by the City Statute, a federal norm that has stated guiding lines and instruments related to urban management towards sustainability. In this way, after 25 years of having urban matters constitutionalized, it is interesting to inquire about the effectiveness of these norms, which leads to the conclusion that, though adapted, Brazilian urban norms are still of little effectiveness.

Keywords: Brazilian 1988 Federal Constitution. Urban policy. Sustainable development

Notas

- 1 Em alusão às funções da cidade, elencadas na Carta de Atenas (1933) e presentes, por exemplo, no Estatuto da Cidade (2001).
- 2 Dados do IBGE, disponíveis no site www.ibge.gov.br, acesso em 17.07.2013.
- 3 Dados do IBGE, Censo Demográfico 2000-2010.
- 4 Artigo 182, *in fine*, CF/1988.
- 5 Artigo 2º e incisos, Lei 10.257/2001.
- 6 Artigo 4º da Lei 10.257/2001.
- 7 Note-se que, apesar de todas as críticas e aspectos inconstitucionais que comporta, a nova lei florestal (lei 12.651/2012) traz um ponto positivo na exigência, para os Estados da Federação, de promover o seu respectivo ordenamento territorial (artigo 13, § 2º), o que beneficiará, sem dúvidas, o planejamento e a gestão urbana.
- 8 A realização do processo “*Grenelle de l’environnement*” (*Grenelle* do meio ambiente) ensejou a formação de grupos de trabalho, representativos não apenas das esferas de governo, como também da sociedade, no sentido de discutir políticas públicas e planejamento estratégico para a sustentabilidade. Daí, esses grupos estarem configurados em distintas temáticas: biodiversidade e recursos naturais; meio ambiente e saúde; modos de produção e de consumo sustentáveis; democracia ecológica, e; promoção de formas de desenvolvimento ecológico favoráveis ao emprego e à competitividade. A partir dos trabalhos desses grupos, foram adotadas normas e políticas públicas capazes de responder ao objetivo de sustentabilidade, insculpido na Carta do Meio Ambiente, norma constitucional de 2005.
- 9 Em especial à lei florestal, que promoveu franca regressão na proteção do meio ambiente no Brasil.
- 10 Artigo 2º, VII e IV, respectivamente, do Estatuto da Cidade.

Referências

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MEDAUAR, Odete (Org.). *Estatuto da Cidade*. Lei 10.257 de 10.07.2001. Comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- BOTELHO, Adriano. *Uma trajetória do mercado imobiliário em São Paulo (1554-2004)*. In CARLOS, Ana Fani Alessandri e de OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *Geografia das Metrôpoles*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- CROSEMARIE, Pierrette. *Bilan du Grenelle de l’environnement*. Pour un nouvel élan. Conseil économique, social et environnemental. Les avis du Conseil économique, social et environnemental. Paris: Direction des Journaux Officiels, 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. Comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERREIRA, J. S. W. *Globalização e urbanização subdesenvolvida*. São Paulo Perspectiva. vol. 14, n. 4. São Paulo, Out./Dez. 2000.
- FRANCE. Conseil général de l’environnement et du développement durable. *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l’environnement dans l’élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*. Paris: Ministère de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2012.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012. IBGE: Rio de Janeiro, 2013.
- LE CORBUSIER, C-E. J-G. *La Charte d’Athènes*. Col. Points. Paris: Éditions de Minuit, 1957.
- LEITE, Carlos e AWAD, Juliana di Cesare Marques. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!* In *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 7, n. 73, p. 6-7.

ONU. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. Resolução A/RES/66/288, de 11 de setembro de 2012, item 19 da agenda da 66ª Sessão. *The future we want*. Organização das Nações Unidas, 2012a.

_____. Organização das Nações Unidas. UN-Habitat. *State of the world's cities report 2012-2013: Prosperity of cities*. World urban forum edition. Organização das Nações Unidas, 2012b.