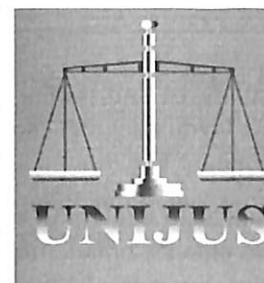


- POSNER, Richard. Problemas de Filosofia do Direito. Tradução de Jefferson Luiz Carmargo. SP: Martins Fontes, 2007.
- POUND, Roscoe. The ideal element in law. Indianapolis: Liberty fund, 2000.
- PRAKKEN, Henry; SERGOT, Marek. The many faces of defeasibility in defeasible deontic logic. In: NUTE, Donald (org.). Kluwer Academic Publishers: Netherlands, 1997.
- RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pesitta e Lenita Maria Rímole Esteves. SP: Martins Fontes, 2002.
- REALE, Miguel. Horizontes do Direito e da Historia. 3ª ed. SP: Saraiva.
- _____. Teoria da Trimensionalidade do Direito. 5 ed. SP: Saraiva, 1994.
- RIVERA, José Rodríguez de. Antinomias. Acessado em 17 de fevereiro de 2007. Disponível em: http://sunwc.cepade.es/~jrivera/bases_teor/episteme/glosar_episteme/antinomia.htm.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Teoria da Legislação. Formação e Conhecimento da Lei da idade tecnológica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
- STRENGER, Irineu. Lógica Jurídica SP: Ltr, 1999.
- SUPIOT, Alain. Homo juridicus. Ensaio sobre a função antropológica do Direito. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. SP: Martins Fontes, 2007.
- TORRE, L van der; TAN, Y. *Dynamic normative reasoning under uncertainty: How to distinguish between obligations under uncertainty and prima facie obligations*. In: SMETS, P.; GABBAY, D. (orgs.). Agents, Reasoning and Dynamics. DRUMS HANDBOOK 6. Kluwer. Disponível em: <http://citeseer.ist.psu.edu/657312.html>. Acessado em 27 de fevereiro de 2009.
- UNGER, Roberto Mangabeira. O direito e o futuro da democracia. Tradução de Caio Farah Rodrigues e Márcio Soares Grandchamp. SP: Boitempo, 2004.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Ideologia, Estado e Direito. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- WRIGHT, Georg Henrik Von. Título original "Is there a Logic of Norms?". Tradução de Daniel Lagier. In Six Essays in Philosophical Logic, Acta Philosophica Fennica, vol.60, 1996.
- _____. Explanation and understanding. Cornell University Press, 2004.



O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A INSUSTENTABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DAS CIDADES

Marlene de Paula Pereira¹

Resumo:

O presente artigo faz uma breve contextualização de como ocorreu o processo brasileiro de urbanização, demonstrando que o crescimento econômico dissociado da distribuição de renda conduziu as cidades a uma situação de injustiça e insustentabilidade social e ambiental, incompatível com a idéia de desenvolvimento sustentável e qualidade de vida que a comunidade mundial busca atualmente. É necessário, agora, partir para a busca de soluções compartilhadas, através de mecanismos de cooperação.

Palavras-chave: Urbanização. Sustentabilidade. Estado. Sociedade.

SUMÁRIO:

1. Introdução – 2. Uma breve contextualização – 3. A introdução e a institucionalização de conceitos ambientais na gestão urbana – 4. Por cidades mais sustentáveis – 5. O Estatuto da Cidade – 6. Conclusões – 7. Abstract – 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios da atualidade é encontrar solução para o problema do déficit habitacional. Outro problema igualmente grave é encontrar soluções para os problemas que surgem das alternativas encontradas no dia-a-dia para contornar a falta de moradia.

O crescimento desordenado das grandes cidades, sem preocupações sociais, acabou gerando cidades duais e injustas. De um lado está a cidade formal, que segue as normas de parcelamento e ocupação do solo, que recebeu investimentos públicos e por isso conta com satisfatória rede de serviços e equipamentos públicos. De outro lado, mas bastante próxima, está a cidade informal, na qual as regras de ocupação e construção seguem os parâmetros da possibilidade.

A grande parcela da população, excluída da cidade formal em função dos altos preços dos imóveis e dos aluguéis, encontrou formas próprias de estabelecer-se razoavelmente próxima aos serviços públicos de que necessita. Essas pessoas formaram os aglomerados, favelas, cortiços, conjuntos e loteamentos informais que se espalham de forma alarmante por diversas cidades do país, nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário. Outra alternativa encontrada foi a ocupação de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, margens de rios.

A forma como ocorreu a apropriação da terra ao longo da história do Brasil é a grande responsável por esta situação, mas a urbanização acelerada a partir dos anos 60 acentuou o problema.

¹ Advogada. Especialista em direito ambiental (UFV) e mestranda em Direito da Cidade (UERJ). Pesquisadora bolsista do CNPQ. E-mail: depaulamarlene@yahoo.com.br;

Não se pode dizer que tenha faltado planejamento urbano no Brasil. Ele existiu, porém, foi um planejamento elitista, que agregado a um sistema jurídico excludente levou à segregação espacial que se observa hoje.

O presente artigo pretende mostrar como o processo de urbanização acelerado e dissociado de uma política de distribuição de renda contribuiu para que as cidades brasileiras chegassem a um preocupante quadro de injustiça social e ambiental. Para que este objetivo seja alcançado, será realizada inicialmente uma breve contextualização a respeito do processo de urbanização brasileiro. Em seguida, será analisada a inserção do conceito do conceito de sustentabilidade na gestão urbana e, por fim, serão analisados alguns aspectos que, acredita-se, tenham conduzido as cidades ao atual quadro de degradação. Algumas sugestões sobre como reverter tal quadro encerrarão o trabalho.

2. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

A urbanização apresenta-se como um fenômeno global e irreversível. Calcula-se que mais de 50% da população mundial habita em assentamentos urbanos, sendo que na América Latina, o percentual aproxima-se dos 80%, e no Brasil, já ultrapassou esta casa.²

Enquanto alguns continentes preparam-se para enfrentar as consequências da urbanização, outros lugares, como os países da América Latina, dentre eles o Brasil, já enfrentam os impactos da metropolização.

A população brasileira é atualmente em grande medida (82%) urbana, sendo que 70% desses brasileiros se concentram em apenas 10% do território.³ A concentração urbana fica mais bem explicitada quando se constata que apenas 455 municípios – pouco mais de 8% dos 5.561 – somam mais de 55% do total de habitantes do país. As nove principais Regiões Metropolitanas concentram 30% da população urbana e, particularmente, a grande parcela dos mais pobres. Dessa forma, as grandes aglomerações urbanas revelam com maior profundidade a característica desigual do país, concentrando a pobreza e a riqueza, muitas vezes no mesmo território.⁴

Milton Santos, ao tratar da macrourbanização ou metropolização brasileira, afirma que as cidades milionárias (com população superior a 1 milhão de habitantes), que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro), passaram para cinco em 1970, para dez em 1980 e para doze em 1991.⁵ Em 2007, já eram quatorze.⁶

O processo excludente que caracteriza a urbanização brasileira fez com que grande parcela da população, que não encontrou solução de moradia adequada pelo mercado, nem pelos programas públicos de habitação ou de crédito, acabasse se instalando em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas, normalmente localizados em áreas ambientalmente frágeis.

Para explicar as consequências da ocupação espacial dissociada da preocupação social,

² Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentáveis. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília, 2004.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. Campinas: Hucitec, 1996, p. 74.

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados de 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 14 de abril de 2009.

econômica e ambiental, que caracteriza o processo de urbanização brasileiro, torna-se necessário uma breve análise da trajetória desta urbanização.

No Brasil, a distância das propriedades, ao tempo da colônia e a baixa densidade populacional resultou no surgimento imediato de assentamentos sob a forma política de cidades ou vilas.⁷

A exploração mineral e, posteriormente, a expansão da ocupação de terras para a agricultura, que demandava novos serviços, gerou a necessidade de surgirem outras cidades que foram sendo fundadas ao longo das estradas de ferro.⁸

Depois, a industrialização, apoiada pelo aumento demográfico decorrente da imigração européia, e ainda a necessidade da substituição de importações fez expandir aquelas cidades que ofereciam melhores condições para o crescimento, aumento do comércio e geração de serviços.⁹

A partir da década de 50, com a construção de rodovias para a circulação da crescente frota de veículos surgiram novas cidades ao longo das estradas, que formaram, com as demais cidades já existentes, uma rede urbana de metrópoles e cidades médias.¹⁰ Estas metrópoles e cidades médias ofereciam mais oportunidades, melhores padrões de consumo, de educação e por isto atraíam os habitantes das cidades do em torno, que não haviam recebido os mesmos investimentos. Essas, por sua vez, constituíram as cidades pequenas, com saldo migratório negativo e crescimento abaixo da média nacional.¹¹

Há, ainda, as cidades novas da franja pioneira, localizadas principalmente nas regiões Oeste e Norte do Brasil, que crescem espontaneamente ao longo das rodovias.¹²

A expansão desordenada das cidades e a concentração populacional nas metrópoles e cidades médias geraram maior demanda por espaços e serviços que nem sempre as cidades estavam preparadas para oferecer. O resultado foi o crescimento da informalidade e da ilegalidade ao lado da cidade formal e legal.

Bertha Becker e Cláudio Egler afirmam que as metrópoles tornaram-se o lugar da crise urbana, das carências sociais de vários tipos manifestando em movimentos de posseiros, de invasões de sem-teto e loteamentos clandestinos. Elas, ao mesmo tempo, apresentavam os problemas de gestão complexa comum às grandes aglomerações urbanas que se repartem entre distintas administrações locais, bem como os problemas específicos das cidades de economias periféricas, resultando em elevado potencial de conflitos reivindicatórios de direito à cidadania.¹³

Becker e Egler acentuam ainda que o Brasil 'ingressou na modernidade pela via autotária', isto porque o projeto geopolítico elaborado para o Brasil pelas Forças Armadas fez com que

⁷ Cidades sustentáveis. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Brasília, 2000. p. 37.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. G. *Brasil Uma nova potencia regional na economia mundo*, 3ª ed., Rio de janeiro 1998 Editora Bertrand Brasil, p. 186.

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO
FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO-MG
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

a economia brasileira alcançasse a posição de oitavo PIB do mundo, o parque industrial atingiu elevado grau de complexidade, a agricultura apresentou indicadores flagrantes de tecnificação e uma extensa rede de serviços interligou a quase totalidade do território nacional, mas a maioria da população brasileira não participou diretamente do crescimento econômico.

No mesmo sentido, José de Souza Martins:

na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho.¹⁴

A característica mais marcante do processo de crescimento experimentado pelo Brasil foi a capacidade de conciliar o crescimento econômico com um dos maiores padrões de desigualdade e exclusão social do mundo. Nesse processo de formação de um espaço urbano segregado, o Estado possui um papel importante, pois, nenhum mercado privado poderia funcionar se o Estado não sancionasse as cláusulas contratuais e administrasse os remédios para a sua quebra, estando, pois, no âmbito dos poderes mais abrangentes do Estado a permissão e ou a proibição da segregação.¹⁵ Conforme acentua Ermínia Maricato: 'planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes'.¹⁶ Assim, ao longo da História do Brasil percebe-se que o poder econômico e político determinou o modo como a lei deveria ser aplicada. Durante séculos, as áreas nobres das cidades receberam investimentos públicos, ao passo que as periferias foram ignoradas e por isto cresceram, e continuam crescendo, sem uma base mínima de urbanização, numa alarmante situação de insustentabilidade dando origem, portanto, a uma sociedade marcada por uma profunda concentração de renda, pela convivência de grandes massas de pobres e miseráveis com uma parcela que desfruta da riqueza socialmente produzida. Também convivem lado a lado o arcaico e o moderno, a precariedade e a suntuosidade que individualizam a sociedade brasileira da maior parte dos países centrais.¹⁷

Em busca da modernização acelerada, o Estado sustentou níveis elevados de investimento e intervenção direta no aparato produtivo da economia. Enquanto as elites eram impulsionadas pelos investimentos do Estado e pelos programas de financiamento, a política salarial e de trabalho garantia baixos níveis salariais, resultando numa maior exploração e num aumento da oferta de trabalho.

O mercado imobiliário, ao longo de toda a história, apropriou-se dos investimentos do Estado na infra-estrutura urbana para valorizar os imóveis situados nestas regiões. Por outro lado, a grande parcela de pobres, vindos principalmente das áreas rurais do país em função da mecanização da agricultura, não teve como se estabelecer na cidade formal, com os baixos salários pagos pela indústria. Restou a estes, bem como àqueles que não foram absorvidos pelo mercado formal de trabalho e, portanto, permaneceram desempregados, ocupar as áreas des-

¹⁴ MARTINS, José de Souza. O poder do atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994, p. 30.

¹⁵ BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007, p.36.

¹⁶ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana, 2 ed, Petrópolis: Vozes, 2002, p.48.

¹⁷ Idem.

prezadas pelo mercado imobiliário, que eram justamente encostas de morros, terrenos sujeitos à enchentes e áreas alagadas, regiões poluídas, áreas públicas, etc. Iniciou-se desta maneira a formação dos bolsões de pobreza nas periferias das cidades e também a ocupação das chamadas "áreas de risco".

Pela denominação "áreas de risco" deve-se entender as áreas consideradas inapropriadas para habitação ou sujeitas a forças da natureza. Por exemplo, margens de rios sujeitas a inundação, florestas sujeitas a incêndios, beiras de barrancos ou montanhas com risco de desmoronamento ou deslizamento de terra.

Dessa forma, começaram a surgir conflitos decorrentes da ocupação espacial. As necessidades habitacionais levam as pessoas a ocupar áreas ambientalmente protegidas. A ocupação, além de provocar a degradação da área, que é um bem coletivo, representa risco para os próprios moradores. O conflito estabelece-se da seguinte maneira: de um lado estão os interesses das populações que ocupam essas áreas morando em pequenas casas onde investiram suas economias enquanto eram ignoradas pelos poderes públicos; de outro estão os interesses em torno da conservação e recuperação de valores de uso coletivo, além, é claro, da necessidade de se preservar a vida de tais habitantes. O conflito inicia-se com discussões a respeito de formas alternativas de solucionar o problema, perpassa por mecanismos de contenção desta prática e deságua, por fim, na responsabilidade de fiscalização. Neste aspecto o problema se amplia, pois entes federativos e órgãos administrativos escusam-se de suas competências enquanto o perigo permanece.

Tudo funciona como num círculo vicioso: desde os tempos coloniais e com a explosão urbana do século XX, de modo mais veloz e maciço, reproduz-se a cada geração uma apropriação do solo fundamentado numa escassez socialmente criada a partir da apropriação jurídica e do funcionamento do mercado de terras. A apropriação dos melhores terrenos por parte de setores sociais mais abastados e o preço da terra levam os setores mais pobres a ocupar ambientes físicos, que para serem corretamente construídos, exigem custos maiores de engenharia e saberes mais complexos. As famílias construtoras em situação de pobreza e com pouco acesso à informação não podem lançar mão das soluções necessárias. Tais famílias, então, ocupam esses terrenos que deveriam permanecer em estado natural e frequentemente são vítimas de desabamentos e alagamentos.

O ambiente urbano caracteriza-se por um processo de troca entre a base natural de uma cidade, a respectiva sociedade ali existente e a infra-estrutura construída. Por conseguinte, o ambiente urbano é o resultado de diversos processos de interação entre as três instâncias: a humana ou social, a natural e a construída. Cada uma dessas instâncias é, ao mesmo tempo, condicionante e resultante uma da outra. Os problemas ambientais se definem quando se alteram os elementos ou situações de um lugar, de maneira que atentam contra a qualidade e quantidade ou diversidade dos recursos humanos naturais e do meio construído, de tal forma que dificulte ou impeça o desenvolvimento sustentável de determinado local, deteriorando-se a qualidade de vida.

No Brasil, segundo a base de dados internacional sobre desastres da Universidade Católica de Louvain, Bélgica, entre 2000 e 2007 mais de 1,5 milhões de pessoas foram afe-

tadas por algum tipo de desastre natural.¹⁸ Os dados também mostram que, para este mesmo período, ocorreram no país cerca de 36 grandes episódios de enchentes, secas e deslizamentos de terra.

Um panorama interessante sobre a incidência de desastres naturais no país é dado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais –MUNIC, realizada pelo IBGE e publicada em 2008. Essa pesquisa, que enfoca a ótica do gestor municipal, mostra que no Brasil os maiores desastres relacionam-se a inundações, escorregamentos e erosão e que esses processos estão fortemente associados à degradação de áreas frágeis, potencializada pelo desmatamento e ocupação irregular.

De acordo com os resultados, 5.040 (90,6%) municípios brasileiros informaram a ocorrência frequente e impactante de alguma alteração ambiental. Queimadas 3.018, (54,2%), desmatamento 2.976, (53,5%) e assoreamento de corpo de água 2.950, (53,0%), foram os mais apontados pelos gestores municipais, configurando-se, portanto, nos problemas de maior incidência no país.¹⁹

Os dados revelam que a injustiça ambiental caracteriza o modelo de desenvolvimento dominante no Brasil. Segundo Acseirad, Herculano e Pádua, além das incertezas do desemprego, da desproteção social, da precarização do trabalho, a maioria da população brasileira encontra-se hoje exposta a fortes riscos ambientais, seja nos locais de trabalho, de moradia ou no ambiente que circula.²⁰ Trabalhadores e população em geral estão expostos aos riscos decorrentes das substâncias perigosas e em beiras de cursos d'água sujeitos a enchentes, da proximidade de depósitos de lixo, ou vivendo sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Os grupos sociais de menor renda, em geral, são os que têm menor acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico, à segurança fundiária. A injustiça ambiental, portanto, deve ser interpretada para além da temática específica da contaminação química. Ela está diretamente relacionada à injustiça social e à desigual distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento.²¹

Existe em toda política ambiental urbana uma tensão latente entre a garantia de acesso coletivo, público, aos recursos e os objetivos econômicos privados. Embora não se possa reduzir todo o conflito de interesses no campo ambiental urbano a este aspecto, esta é a tensão principal em torno da qual se originam diversos conflitos sociais e políticos, nos quais é reconhecida uma dimensão ambiental. Dentre tais conflitos, destacam-se os relacionados à ocupação do solo. A forma como os recursos foram utilizados obedece à lógica de valorização do capital no espaço urbano e reflete-se diretamente sobre a qualidade de vida das populações e do espaço urbano em questão, reivificando e reproduzindo desigualdades, conflitos e contradições.

Nas políticas urbanas recentes, por exemplo, em situações em que o balanço entre uso público e privado pende para o lado privado e a lógica de mercado exerce sua hegemonia sem ser submetida ao controle público, ocorre um agravamento da desigualdade na provisão de

¹⁸ Déficit habitacional no Brasil 2006 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. –Brasília, 2008. Elaborado pela Fundação João Pinheiro.

¹⁹ Idem.

²⁰ ACSEIRAD, Henri (org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004, p. 26.

²¹ Idem.

moradias e na distribuição sócio-espacial de equipamentos e serviços. Neste caso, a exclusão de grande parte da população do acesso a serviços urbanos se consolida e com ela o fenômeno da ilegalidade urbana; o acesso a serviços urbanos e sociais básicos como o saneamento e saúde torna-se cada vez mais segregado; também os espaços de convivência e urbanidade se vêem reduzidos e tendem à total substituição por espaços privatizados de interação aos quais grande parcela da população não possui acesso.

Por longos anos a questão urbana e a ambiental não preocuparam os governos e o mercado imobiliário é quem decidia como deveria ser a ocupação do solo. Apesar de nos últimos anos ter havido uma significativa expansão nos investimentos públicos e privados em infraestrutura, serviços e instalações urbanas, tais investimentos beneficiaram principalmente áreas já urbanizadas, ocupadas por classes médias e altas, o que aumentou notavelmente a separação entre a qualidade de vida e a qualidade ambiental na cidade oficial e na cidade espontânea. No entanto, cada dia mais este modelo de 'cidades partidas' tem se mostrado insustentável. Os níveis de poluição, criminalidade, violência demonstram o fracasso do modelo político-econômico que vigorou por muito tempo e apontam para a busca de outro caminho.

No Brasil, de acordo com dados do governo federal, o déficit habitacional é de 7,2 milhões de moradias.²² No entanto, é necessário ressaltar que não raro, costuma-se designar "necessidades habitacionais" e "déficit habitacional" como se fossem expressões sinônimas, ao passo que a diferença conceitual entre ambas existe. Déficit habitacional deve ser entendido como '*a necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais detectados em um certo momento e específicos de habitação*'.²³ Ou seja, representa as deficiências propriamente habitacionais do estoque de moradias, de modo que sua quantificação global resulta da agregação dos domicílios rústicos e improvisados (habitações precárias) com a coabitação familiar. As necessidades habitacionais englobariam, além do déficit habitacional as habitações inadequadas, definidas como as moradias urbanas que apresentam deficiências graves de infraestrutura básica, adensamento excessivo e um comprometimento elevado da renda dos seus moradores com o aluguel. Sendo assim, o déficit habitacional apresenta-se apenas como uma parte integrante das necessidades habitacionais, que além da unidade habitacional propriamente dita, levam em consideração também as condições de moradia vinculadas à qualidade de vida mais ampla, como os serviços de infraestrutura básica, ou seja, o *habitat*.²⁴

Assim, além do déficit habitacional, é expressivo também o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros, o que revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, como a política fundiária, a de infraestrutura urbana e saneamento ambiental.

A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos duráveis do País têm pelo menos uma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. Na região Nordeste existe

²² Disponível em www.cidades.gov.br. Acesso em 25 de março de 2009.

²³ Déficit habitacional no Brasil 2006 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. –Brasília, 2008. Elaborado pela Fundação João Pinheiro.

²⁴ Idem.

mais de 4,4 milhões de moradias com esse tipo de deficiência, o que representa cerca de 36,6% do total do Brasil.²⁵

Quase a metade da população (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de esgotos; 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável. Nas áreas rurais, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água e quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água. Esse conjunto de deficiências está presente nos bolsões de pobreza das grandes cidades, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.²⁶

O serviço de coleta de lixo não atende a 16 milhões de brasileiros. Nos municípios de grande e médio porte, o sistema convencional de coleta poderia atingir toda a produção diária de resíduos sólidos, contudo não atende adequadamente aos moradores das favelas, das ocupações e dos loteamentos populares, devido à precariedade da infra-estrutura viária naquelas localidades.²⁷

O adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo) está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, e é fortemente concentrado na Região Sudeste, que agrega 52,9% dos domicílios com esse tipo de inadequação, grande parte dele no estado de São Paulo, com 31,7% (900.686) do total e com 23,6% (670.686) em suas três Regiões Metropolitanas.²⁸

A questão fundiária causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional, e se relaciona de forma direta à política de planejamento territorial e gestão do solo urbano. As situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País.

Como se observa, os problemas que as cidades brasileiras estão enfrentado hoje, especialmente as metrópoles, são diversos, interconectados e ultrapassam os limites dos municípios, de modo que soluções pontuais não são mais capazes de resolver a questão. É premente a necessidade de planos estratégicos, por parte das três esferas de poder, que visem resolver não somente o problema da oferta de moradia e do adensamento populacional, mas também a oferta de infra-estrutura urbana, transporte, saneamento, oferta de serviços e de trabalho de modo a modo a se atingir a sustentabilidade urbana.

A transformação que a nova ordem econômica mundial gerou para as cidades não mudou o quadro de desigualdade. Ao contrário, a superação da hierarquia urbana, instituída pela indústria, por cidades globais, informatizadas e dinâmicas, que se apresentam na sociedade da informação, poderá ampliar ainda mais a segregação e consequentemente a degradação, se medidas não forem tomadas para tornar estas cidades mais democráticas e habitáveis para todos os que vivem nelas. Isto porque a globalização, com seu corolário de automatização e terceirização, exclui dos processos produtivos a mão-de-obra menos qualificada, aumentando os índices de desemprego e criando novas demandas de quadros altamente qualificados, dos

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

quais os mercados latino-americanos nem sempre dispõem nas quantidades requeridas. Desse modo, à medida que contribui para o aumento do desemprego e a consequente expansão do setor informal da economia, numa primeira etapa, a globalização terá efeitos negativos sobre a qualidade ambiental da metrópole, se não vier acompanhada de medidas socioambientais.²⁹

Segundo Ronaldo Coutinho, a sustentabilidade constituiria a alternativa possível e desejável para corrigir os profundos efeitos da crise global da sociedade contemporânea, capaz inclusive de compatibilizar a 'qualidade de vida' com a intrínseca lógica implacável da acumulação capitalista, que integra e articula, de forma sempre crescente a super-exploração e a precarização do trabalho, a degradação ambiental e a recusa de qualquer padrão ou medida humana no estabelecimento de objetivos e aspirações. O autor afirma ainda que a sustentabilidade vista como um paradigma contraposto à globalização e aos efeitos perversos da mundialização do capital, articularia projetos de gestão urbana democrática, como suporte jurídico inovador (regularização fundiária, função social da propriedade urbana e da cidade, normas jurídicas de proteção ambiental, formas de proteção do direito à moradia, ou em termos mais abrangentes, controle jurídico do desenvolvimento urbano).³⁰

No mesmo sentido, Georges Benko afirma:

o processo de mundialização, desordenado, acelerado e mal regulado, aumenta os riscos de exclusão social em todos os países. Eficácia econômica e justiça social deverão ser repensadas. Seria preciso debruçar-se sobre as interações entre lógica econômica e instituições políticas tanto em nível local como global.³¹

As palavras de Ronaldo Coutinho e de Georges Benko parecem refletir uma preocupação mundial, tanto que algumas medidas que vem sendo adotadas por autoridades dos países mais importantes do globo, tais como aquelas apresentadas pelo novo governo norte-americano, de Barak Obama, apontam para a necessidade de se reconhecer o esgotamento ambiental e assumir um novo padrão mundial de desenvolvimento mais voltado para a sustentabilidade sócio-ambiental.

A seguir passa-se a analisar a maneira como ocorreu a introdução dos valores e conceitos ambientais na legislação e na gestão urbana brasileira. A razão dessa análise é a compreensão dos obstáculos enfrentados pelo país na busca da sustentabilidade urbana para que, ao final do trabalho, possam ser feitas reflexões e apontadas sugestões no sentido de superar tais obstáculos e reduzir a injustiça social e ambiental.

3. A INTRODUÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONCEITOS AMBIENTAIS NA GESTÃO URBANA

As quatro décadas de crescimento econômico acelerado (1940 a 1980) proporcionaram uma profunda degradação ambiental ao país. Conforme já foi apontado, a falta de uma política

²⁹ ALVA, Eduardo Neira. *Metrópoles (In)sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 95.

³⁰ COUTINHO, Ronaldo L. *Direito da cidade: o direito no seu lugar*. Revista de Direito da cidade/ Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 1 (maio de 2006), Rio de Janeiro: HARBRA, 2006, p. 2.

³¹ BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: HUCITEC, 1996, p. 86.

urbana e de investimentos em equipamentos e serviços para o atendimento às necessidades criadas pela intensa concentração da população nas cidades conduziu a uma profunda degradação do meio ambiente em praticamente todas as grandes cidades brasileiras.

Apesar deste quadro, as autoridades oficiais mostravam-se pouco sensibilizadas quanto à problemática ambiental, que era tratada como a antítese do desenvolvimento econômico. Essa posição foi explicitada na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, quando o Brasil foi um dos principais articuladores do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais, sob o argumento de que a principal poluição era a miséria.³²

Contudo, internacionalmente, a questão ambiental assumia dimensões muito mais responsáveis, o que fez com que, em 1973, o governo criasse a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), numa clara intenção de modificar sua posição diante da opinião pública internacional. Paradoxalmente, esta secretaria ficou subordinada ao Ministério do Interior, um dos principais órgãos responsáveis pela formulação das políticas de crescimento econômico acelerado.³³

Ainda em 1973, por intermédio de lei complementar, foram institucionalizadas as regiões metropolitanas; em seguida, em 1974, houve a desativação do Serfau e a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).³⁴

Objetivos de controlar o desenvolvimento urbano também ganharam destaque quando da elaboração do II Plano de Desenvolvimento (IIPND) para o período de 1975-1979. No capítulo sobre desenvolvimento urbano, controle da poluição e meio ambiente foi definida a necessidade de se colocar sob a responsabilidade da CNPU a integração de várias agências encarregadas de investir em áreas urbanas e a programação de uma ação complementar para integração social.³⁵

Como nesse momento, em função da centralização do poder, os municípios estavam destituídos de suas capacidades técnico-administrativas para autogerenciar seus problemas, cabiam aos governos estaduais o efetivo desenvolvimento e a implantação das estruturas destinadas a gerenciar o meio ambiente. Assim, passam a ser criadas várias agências estaduais: Cetesb (SP), Feema (RJ), Surehna (PR).³⁶ Movimentos populares ambientalistas e por melhores condições de vida começaram a surgir em todo o país.

Em 1981 foi editada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada em 1983. Nela se consolidou pela primeira vez o preceito da conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Ao CONAMA coube a responsabilidade de formular a política ambiental.³⁷

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, in-

³² MENEZES, Claudino Luiz. Desenvolvimento urbano e meio ambiente. A experiência de Curitiba. Papirus editora, 1996, p. 36.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

corporando a estrutura do BNH. Dois anos depois este ministério foi transformado em pasta de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em seguida, no governo Sarney, esta pasta foi extinta. A Sema voltou ao Ministério do Interior.³⁸

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela fusão da Sema com agências federais da área de floresta, borracha e pesca. Um ano depois, no governo Collor, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, à qual o Ibama ficou subordinado administrativamente.

O tratamento dado à questão urbana durante a década de 80 também não foi diferente. Ocorreu a insolvência do Sistema Financeiro de Habitação, fechou-se o Banco Nacional de Habitação, desativaram-se as instâncias metropolitanas de planejamento.³⁹

Os preparativos para o processo constituinte, iniciado com as eleições de 1986 incitaram a discussão e a articulação do movimento ambientalista. Neste período foi criado o Partido Verde. O movimento ambientalista se multissetorializou e se profissionalizou.⁴⁰

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou os ideais do Estado de Bem Estar Social no país. Para tanto, atribuiu ao Estado (e em alguns casos, também à coletividade, por meio de instituições de democracia participativa) a responsabilidade de elaboração e concretização de uma série de políticas públicas, substanciadas pelos chamados Novos Direitos (de cunho coletivo e difuso), que caracterizam-se por uma perspectiva social e ambiental inédita no Direito e nas Políticas Públicas Nacionais. Esta formulação tem sido chamada de perspectiva socioambiental.⁴¹

O socioambientalismo foi construído com base na idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.⁴²

Segundo Juliana Santili:

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem um repartição socialmente justa e

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ VIEIRA, Ricardo Stanzola. Políticas Públicas E Administração Pública Democrática No Brasil: Uma Análise Da Concretização Dos Novos Direitos à Luz Da Constituição Brasileira De 1988. In: XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Campus. Anais do XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI.. Florianópolis, 2007.

⁴² SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 35.

equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.⁴³

O modelo socioambientalista, que é uma criação do Constituinte de 1986, surgiu em um cenário de forte pressão (mobilização popular; participação social), combinado com um conjunto de temas que haviam emergido no cenário mundial nas décadas anteriores: direitos das minorias, especialmente mulheres e negros, combate à discriminação de gênero e ao racismo, proteção aos portadores de deficiências físicas, e aos direitos das crianças, adolescentes, idosos e índios, reconhecimento da diversidade étnica e cultural, proteção ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural e ao meio ambiente.

Os chamados “novos” direitos socioambientais se inserem no contexto desses novos paradigmas jurídicos, de acordo com os quais os direitos humanos tradicionais (como defendidos nos séculos XVIII e XIX) devem ser ampliados, incluindo-se os direitos de caráter social.

Nessa acepção, o meio ambiente passa a ser entendido como direito social, assim como o patrimônio cultural e os direitos do consumidor – categorias diferentes entre si, mas associadas aos interesses difusos. O interesse difuso se diferencia do coletivo na medida em que não é possível determinar exatamente quais são os sujeitos passivos do direito difuso, ao passo que os sujeitos de direito coletivo são determináveis. Segundo Hugo Mazzilli, os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexistem vínculos jurídicos ou fáticos precisos.⁴⁴

No artigo 225, a Constituição delimitou o campo de atuação da sociedade civil na gestão do meio ambiente determinando caber ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo. No que diz respeito à esfera pública, o texto constitucional introduz como novidade a ação concorrente das três esferas de poder (União, Estados e Municípios) para *legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição* (art. 24, VI) e a competência comum dos três níveis federativos para *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas* (art. 23, VI). Objetivamente, portanto, deu autonomia aos Estados e Municípios para exercer políticas ambientais.⁴⁵

O esvaziamento político que os municípios haviam sofrido no período ditatorial foi revertido como a nova Carta Constitucional. Os recursos e as decisões mais importantes, que haviam ficado centralizados no governo federal, foram resgatados. Os municípios, juntamente com outras esferas governamentais, passaram a ter que empreender ações visando proteger o meio ambiente, além de *‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico’*.⁴⁶

A Constituição de 1988, além de dedicar um capítulo à questão ambiental, atribuiu também um capítulo à questão urbana, composto pelos artigos 182 e 183. Esses dispositivos foram regulamentados pelo ESTATUTO DA CIDADE – LEI N. 10.257/2001, que estabelece normas de ordem pública e prevê uma série de instrumentos de política urbana capazes de direcionar o uso da propriedade e conduzir a cidades social e ambientalmente mais equilibradas.

⁴³ Idem.

⁴⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesse. 16 ed. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 48.

⁴⁵ MENEZES, Claudino Luiz. Op. Cit. P. 51.

⁴⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 23, inciso IX.

Um passo importante também foi dado em resgate da cidadania. Pela primeira vez determinou-se a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, além de prever que os próprios municípios passassem a elaborar e votar suas leis orgânicas.

A Constituição consagrou ainda o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, em seus diversos níveis e instâncias, impondo-lhe a obrigação tanto de prevenir como de reparar danos ambientais. O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal é complementado pelo princípio da participação democrática e da transparência na gestão dos recursos ambientais, por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação e à educação ambiental foi também reconhecido como fundamental à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental.

A partir da Constituição de 1988, portanto, a discussão sobre o papel do município na gestão ambiental urbana intensificou-se e iniciou-se o reconhecimento de que o nível local é o lugar onde efetivamente existem maiores condições para contenção, prevenção e solução da maioria dos problemas socioambientais.

É importante ressaltar que a institucionalização da questão ambiental no Brasil foi consequência de um processo mundial de reconhecimento e valorização destes aspectos como essenciais para um salutar processo de desenvolvimento. Vale lembrar que em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida por ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, 179 nações representadas se comprometeram com um programa objetivando viabilizar a adoção de um novo padrão de desenvolvimento.⁴⁷

Os signatários assumiram o compromisso e o desafio de concretizar nas políticas públicas de seus países as noções de desenvolvimento sustentável. O documento ficou conhecido como Agenda 21. Nesta, foi reunido o conjunto mais amplo de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar o seu vetor de desenvolvimento através de modelos sustentáveis.

Ficou estabelecido que os governos têm a responsabilidade de facilitar a implementação da Agenda 21 em todas as escalas, sendo que todos os segmentos sociais são considerados parceiros na busca deste ideal. O texto final, em seu capítulo 40, ressalta a necessidade de se “monitorar e de se avaliar sistematicamente o processo de desenvolvimento [...] e o estado do meio ambiente e dos recursos naturais”. Entende-se, dessa maneira, que os Estados devem promover políticas de desenvolvimento para que indivíduos possam ter seus postos de trabalho, sua moradia, sua alimentação, mas estas políticas devem ser desenvolvidas em consonância com os limites que são definidos pelo próprio meio ambiente.⁴⁸

Partindo do princípio de que a sustentabilidade não é um estado, mas um processo, acredita-se que o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em construção, no entanto, seu conteúdo situa-se ao redor da idéia de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançar a satisfação de seus próprios interesses, garantindo, dessa forma, uma relação saudável entre o homem e o meio ambiente.

⁴⁷ Cidades sustentáveis. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Brasília, 2000, p. 37.

⁴⁸ GUERRA, Sidney. Direito Internacional Ambiental, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006, p. 74.

A noção de desenvolvimento sustentável ficou definido no Relatório Brundtland, elaborado ao longo de três anos de trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas, que teve como presidente a ex-primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

Conforme se depreende do referido relatório, para que a idéia de compatibilidade sugerida pelo princípio do desenvolvimento sustentável seja alcançada devem ser consideradas as seguintes dimensões⁴⁹:

1. Ecológica: refere-se à base física do processo de crescimento e tem como objetivo a manutenção dos estoques de capital incorporado às atividades produtivas.
2. Ambiental: refere-se à capacidade de sustentação dos ecossistemas.
3. Social: tem como referência o desenvolvimento e como objeto a melhoria da qualidade de vida da população.
4. Política: refere-se ao processo de construção da cidadania e visa garantir a plena incorporação dos indivíduos ao processo de desenvolvimento.
5. Econômica: implica gestão eficiente dos recursos e regularidade dos fluxos de investimento público e privado.
6. Demográfica: revela limites da capacidade de suporte do território e de sua base de recursos.
7. Cultural: capacidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas que compõem a identidade de um povo.
8. Institucional: cria e fortalece engenharias institucionais e/ou instituições que levem em conta a sustentabilidade.
9. Espacial: busca maior equidade nas relações inter-regionais.

A razão de se ressaltar a existências das diversas dimensões da sustentabilidade justifica-se porque desse modo é possível se chegar ao tema das cidades sustentáveis através da chamada 'sustentabilidade ampliada', definida como o encontro político e necessário entre a agenda ambiental e a agenda social.⁵⁰

Não há, entre os especialistas, um consenso sobre o que seja o meio ambiente. Trata-se de uma noção cujo conteúdo, em razão da riqueza e da complexidade, é mais intuído do que definível.

A palavra ambiente indica o lugar, o espaço que envolve os seres vivos ou as coisas. Daí, grande parte da doutrina considerar redundante a expressão meio ambiente, uma vez que ambiente já inclui a noção de meio.

Numa concepção jurídica ampla, a noção de meio ambiente vai além dos limites fixados pela Ecologia. Este é entendido como abrangendo toda a natureza original (natural) e artificial,

⁴⁹ Idem, p. 76.

⁵⁰ Cidades sustentáveis. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Brasília, 2000.

assim como os bens culturais correlatos. Inclui, portanto, o meio ambiente físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna, pela flora, e, também o meio ambiente artificial ou humano, formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem como assentamentos de natureza urbanística e demais construções. O ambiental é, assim, a síntese, ainda que contraditória, entre o natural e o social, sendo a questão ambiental nas cidades uma das expressões mais completas deste conflito.

O Direito Brasileiro expressamente conceitua meio ambiente. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), no art. 3º, I, preceitua que se entenda por meio ambiente 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.⁵¹

Como é possível perceber, o legislador adotou um conceito amplo de meio ambiente, certamente, por entender que seus aspectos são indissociáveis. A sustentabilidade urbana enuncia justamente a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação ambiental seja enfrentada em conjunto com o problema da pobreza e das condições insatisfatórias de vida.

Desse modo, acredita-se ser necessário uma sociedade sustentável para haver desenvolvimento sustentável. Somente uma sociedade mais democrática e menos desigual poderá atingir o equilíbrio ecológico, que como se sabe está intimamente ligado ao grau de carência da população. Não se pode exigir que pessoas sem um local digno para morar, com alimentação deficitária, sem trabalho, sem educação, preservem o meio ambiente. Ao contrário, a experiência comprova que tal situação agrava ainda mais o nível de degradação.

É certo que a sustentabilidade não é algo que possa ser alcançado de forma imediata. Como já foi observado, ela decorre de um processo. As cidades brasileiras têm a marca da insustentabilidade. O inchaço urbano ocorreu desacompanhado de medidas que pudessem compensá-lo, tais como a ampliação da rede de saneamento, de transporte, de infra-estrutura urbana.

Os investimentos do Estado em algumas áreas da cidade e a sua ausência em outras permitiu o surgimento de um território espacial e socialmente fragmentado no qual eclodem conflitos de todas as ordens. Trata-se de problemas graves e concretos que demandam soluções práticas como contenção do crescimento de favelas, melhoria do sistema de transportes, ampliação da rede de saneamento, aumento da oferta de moradia, preservação de áreas ambientais.

A sustentabilidade urbana pressupõe medidas para todos estes problemas dentro de um território cada vez menos delimitado, do que se infere que não é possível alcançar a sustentabilidade por meio de medidas pontuais ou atuando somente em determinadas áreas. É necessário um plano maior, para além dos limites territoriais de uma cidade.

Em uma República Federativa, em que as competências de cada ente foram previstas na Carta Constitucional, o campo de atuação não deveria ser problema. No entanto, zonas cinzentas deixadas pela lei podem transformar questões aparentemente simples em pontos de intenso conflito. É o que se pretende mostrar a seguir.

⁵¹ BRASIL. LEI FEDERAL Nº. 6.938 DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

4. POR CIDADES MAIS SUSTENTÁVEIS

Como estabelecido no art. 1º de nossa Constituição Federal, de 1988, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. Segundo Luis Roberto Barroso, são elementos básicos da idéia de federação, a autonomia dos entes federados e a repartição constitucional de competências.⁵² Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada.⁵³

De forma geral, o princípio que norteia a distribuição de competências, em tese, é a predominância do *interesse*, cabendo à União, por exemplo, as matérias e questões de interesse geral e nacional, aos Estados, os temas regionais, e aos Municípios, os assuntos de interesse local, tendo a Constituição em vigor desprezado o conceito de interesse local, que não possui definição satisfatória.⁵⁴

Buscando encontrar o equilíbrio, e visando oferecer mecanismos para solucionar os problemas atuais, cada vez maiores, foram instituídas pelos constituintes, além das competências exclusivas e privativas de cada ente, a comum e a concorrente, definidas por José Afonso da Silva⁵⁵ como:

a. Comum: faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, justamente e em pé de igualdade com outras, consistindo, pois, um campo de atuação comum à várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23).

b. Concorrente: cujo conceito compreende dois elementos: a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e a primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e parágrafos).

Entretanto, a forma de cooperação entre os entes da federação não foi especificada, o que provoca conflitos e justifica omissões por parte das entidades responsáveis. É o que se observa, por exemplo, em relação à invasão de áreas ambientalmente protegidas e crescimento de loteamentos irregulares. O Município alega que é competência da União fiscalizar e conter a ocupação da área. A União contesta afirmando que o uso e ocupação do solo urbano são problemas de interesse local, sendo, portanto, da competência do Município. A disputa se arrasta, e as ocupações ampliam-se e a degradação aumenta.

Para evitar este tipo de problema, o art. 23 da Constituição Federal foi acrescido de um expressivo parágrafo, de acordo com o qual *lei complementar fixará norma de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional*. Entretanto, a referida lei complementar

⁵² BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11, agosto/setembro e outubro de 2007. Salvador. Bahia, p. 3. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em abril de 2009., '99

⁵³ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 101.

⁵⁴ Idem, p. 476.

⁵⁵ Idem, p. 101.

nunca foi elaborada. Mas será que precisaria ter sido? A idéia de cooperação não é intrínseca à de federalismo?

Se a própria Constituição previu a cooperação e se através desta é possível estender a proteção aos bens relevantes, como, por exemplo, ao meio ambiente, então, parece não haver razões para não aplicá-la. A lei complementar poderia, na hipótese, detalhar como a cooperação ocorreria.

As vantagens de uma cooperação entre os entes é que as pessoas políticas poderiam realizar troca de informações, ações conjuntas, a fiscalização poderia ser dividida, e o mais importante: a proteção poderia ser mais efetiva.

Mas o que se verifica na verdade é uma grande competição entre os entes, com notável prevalência do interesse federal. Apesar de inexistir hierarquia entre os entes, a União detém o maior e mais importante leque de competências exclusivas, além do que, ao estabelecer as normas gerais, acaba dando o comando geral das competências, restando pouco espaço para a competência residual. Isto pode ser problemático considerando-se que normalmente a União desconhece os problemas locais.

Com se observa, a competência concorrente para legislar e comum para atuar têm o objetivo de ampliar a proteção do bem, para isto tornando todos os entes responsáveis por ele, de alguma maneira. No entanto, em outra medida, o fato de o campo de atuação de cada ente federativo não ser claramente definido gera problemas como a omissão e o infundável jogo de repasse da responsabilidade de um ente para outro. O que poderia servir para proteger acaba funcionando como argumento para justificar a falta de proteção. O fato representa obstáculo também para o cidadão que deseja encontrar solução para suas pretensões, mas não sabe a quem dirigir-se.

Em regra, mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais. Segundo Abrucio, o governo central deve repassar de funções e realizar a coordenação das ações mais gerais, fornecendo ajuda técnica e financeira aos níveis inferiores, atuando em prol do equilíbrio das regiões. Já os governos subnacionais precisam aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de *accountability* democrática.⁵⁶ Todas as esferas de poder devem desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do governo central, em razão de seu papel necessariamente coordenador.

Todos os caminhos apontam que a melhor forma de se alcançar uma melhor qualidade de vida para a população, universalizando seus direitos sem esgotar os recursos naturais, é através de ações conjuntas.

No atual estágio de desenvolvimento urbano, soluções locais podem ser insuficientes diante do tamanho dos problemas. O caminho, portanto, é em lugar de conflito político, se fazer a celebração de convênios e consórcios, com a definição consensual dos papéis de cada um, compartilhando esforços e buscando soluções possíveis e viáveis.

⁵⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação Federativa do Brasil. In: Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Sonia Fleury (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p100.

5. O ESTATUTO DA CIDADE

Embora, a partir dos anos 80, tenha havido um aumento da produção legislativa a respeito das temáticas urbana e ambiental, visando assegurar o direito à cidade sustentável, o acesso e a fruição de tais direitos não foram extensivos a toda a coletividade. Isto porque assegurar amplamente estes direitos significa interferir no direito à propriedade, o que conflita com os interesses de alguns setores da sociedade.

Um exemplo claro dos obstáculos encontrados para a efetivação de tais direitos pode ser observada através da previsão que estabelece a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Embora a Constituição de 1988 tenha feito menção expressa a tal instituto, o condicionou à existência de Plano Diretor e de Lei Federal regulamentando a matéria. Como resultado, o instituto permaneceu impraticável por treze anos, até a aprovação da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que, por seu turno, manteve o condicionamento à existência de um Plano Diretor, conforme previa a Constituição, e, ainda, à procedimentos e sanções aplicáveis apenas de modo sucessivo no tempo, o que reforça o retardo para a aplicação do mencionado instituto.

O Estatuto da Cidade estabelece uma verdadeira mudança de paradigma para o planejamento urbano no Brasil. Não só define diretrizes que apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como também indica instrumentos que poderão induzir a novas lógicas de construção das cidades, tais como: operação urbana e possibilidade de ampliação de potencial de construção, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), Usucapião e Concessão de Uso.

No entanto, quando da formulação dos planos diretores observa-se, em geral, que o resultado final não é um projeto comum para o bem-estar de todo o município, mas o somatório dos interesses de três grandes blocos: o mercado imobiliário, que defende a ampliação do coeficiente de aproveitamento em determinadas regiões; o setor popular, que defende a implementação das ZEIS e o incentivo à construção de Habitação de Interesse Social e a classe média, que luta pela manutenção das zonas exclusivamente residenciais. A síntese final ocorre quando cada um dos setores garante seus objetivos principais e acata aqueles que lhe são aparentemente indiferentes.

Ocorre que, no cômputo final, o mercado imobiliário e as classes médias conseguem assegurar maior parcela de benefícios. Por exemplo, enquanto a aplicação da Outorga Onerosa é forma de captar recursos provenientes da edificação além do coeficiente básico, em todo o território da cidade onde isso é permitido, destinando-os a um Fundo de Desenvolvimento Urbano – fundo para infra-estrutura e habitação em áreas carentes, na Operação Urbana ela é aplicada no mesmo perímetro da operação, o que gera a valorização do local e, portanto, retorno ao investidor dos valores pagos sob forma de Outorga Onerosa. Assim, enquanto a disponibilidade de áreas nesses perímetros for suficiente para atender a demanda do mercado e a capacidade produtiva do setor imobiliário, certamente os investimentos se concentrarão nestas áreas, não aportando recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, o que torna o processo de Outorga concentrador e não socializador da valorização urbana decorrente dos investimentos públicos e privados realizados.

Como se observa, um instrumento que se justifica com o argumento de que em áreas

onde o mercado imobiliário tem interesse pode ser produzida infra-estrutura e melhorias sem necessidade de investimento do Estado, que poderia direcionar recursos para áreas mais carentes, está funcionando exatamente em sentido contrário.

Os instrumentos que visam promover a função social da propriedade, evitando a retenção especulativa de imóveis e engendrando um benefício coletivo, seja pela maior oferta de imóveis em áreas qualificadas, seja pela redução dos preços, são justamente as partes do Estatuto da Cidade que geram maior conflito. Para os proprietários, se apresentam como afronta a um Direito de Propriedade, para o setor popular, se apresentam como processos lentos e desanimadores frente às necessidades. Este é caso da usucapião especial urbana e usucapião coletiva, institutos cuja aplicação é restrita também em função da falta de defensorias públicas e assessoria técnica gratuita em muitas cidades.

Com relação ao problema da formação de assentamentos clandestinos e irregulares, favelas e ocupações informais em áreas ambientalmente protegidas, as ZEIS são instrumentos que, por suas características, poderiam ser utilizados para evitar o agravamento do problema.

As ZEIS são perímetros demarcados em lei, onde se aplicam regras especiais para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social – HIS, ou para a sua regularização, quando se tratam de áreas de assentamento informal. Têm por objetivo que a habitação de interesse social esteja inserida no tecido urbano, evitando a remoção e/ou a segregação. Expressam a intenção de rever o conceito de que a habitação popular pode ser ofertada através da construção de grandes conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, distantes do centro, sem infra-estrutura e sem acesso.

Porém, as ZEIS encontram barreiras no confronto da legislação urbanística com a ambiental. Isto porque a regularização, mesmo em ZEIS, submete-se aos parâmetros da Lei Federal 6.766/79, considerados praticamente inatingíveis nos contextos concretos. São procedimentos que exigem precedências, principalmente de posse e registro, que remetem à aprovação ou a regularização a um hermético círculo vicioso do qual é impossível sair. Outro obstáculo enfrentado pelas ZEIS é a incompatibilidade com o disposto na Lei Federal 7.803/89, que estendeu a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas, sujeitando os planos diretores e leis de uso do solo municipais aos princípios e limites que estabelece, dentre eles a faixa de Área de Preservação Permanente. Por esta lei, em regiões de margem de rio, por exemplo, deve-se guardar a área de preservação natural, o que resulta na proibição de qualquer tipo de implantação, inclusive de infra-estrutura de saneamento e drenagem e contenção de erosão.

Há diversos outros instrumentos como a transferência do direito de construir, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e a utilização dos coeficientes de aproveitamento que permitem ao Município induzir ou desestimular a ocupação da área em função de suas características e vocação. Observa-se, entretanto, que apesar dos avanços na formulação de políticas urbanas em direção a integração das ações setoriais e a articulação entre os níveis de governos, a legislação urbanística ordinária permanece ainda orientada por um marco urbanístico pré-Estatuto da Cidade.

As cidades brasileiras cresceram indiferente aos limites e às condições estabelecidas pelas regras de controle e ordenamento do uso e ocupação do solo. São cidades caras, onde o custo da terra é alto. A legislação urbanística tem sido pouco utilizada para a inclusão social e

territorial das populações mais pobres. Apesar da moderna legislação, na prática, a forma de produção do espaço urbano continua resultando da expressa associação dos interesses do capital imobiliário ao Estado. Nesse sentido, ressalta-se que é preciso mudar as formas de controle, de maneira democrática, prevendo maior participação social para que de fato essas regras tenham efeito sobre as dinâmicas de produção e reprodução das cidades. O objetivo maior que deve prevalecer na hora de definir as regras de controle do uso e ocupação do solo urbano é a qualidade de vida das pessoas, visando cidades mais justas através da redistribuição dos ônus e benefícios gerados pela urbanização.

O Município, por ser o detentor dos mecanismos de ocupação, uso e controle do solo urbano, apresenta-se como o principal agente na condução da política urbana, porém, é importante lembrar que a gestão do território precisa ser pensada em suas diferentes escalas e que, para tanto, é necessário fortalecer os mecanismos de cooperação entre os entes da Federação.

6. CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, alguns pontos a respeito da discussão proposta podem ser definidos. O primeiro deles é que o modelo de cidade, que normalmente se observa no Brasil, marcado por injustiças e desigualdades, é incompatível com o modelo de Democracia Sustentável a que o país se propõe. As proporções dos problemas urbanos são grandes e demandam soluções urgentes. Outro ponto pacífico é que tais soluções não podem ser setoriais e nem locais, ou seja, considerando que em razão do crescimento desordenado das cidades os problemas urbanos tomaram proporções para além dos limites territoriais, as soluções também devem seguir as mesmas medidas. Assim, a gestão compartilhada apresenta-se como o caminho mais indicado. Em lugar de utilizar as brechas das leis para eximirem-se das responsabilidades, devem os representantes dos entes federativos praticarem medidas conjuntas. A realização de convênios e consórcios públicos (Lei 11.107/2005) são algumas opções.

Além de novos arranjos federativos, outros mecanismos podem ser utilizados com vistas a resolver os problemas. O Projeto de Lei 3.057/2000, que tem por objetivo fazer uma revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79), faz previsão de alguns desses mecanismos como a regularização fundiária sustentável, a gestão plena, e o licenciamento integrado, no qual a autoridade licenciadora estabelece as condições e restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidos pelo empreendedor, pondo fim, portanto, ao infundável jogo de empurra do órgão licenciador municipal para o estadual e vice-versa.

Cabe mencionar ainda a necessidade de uma mudança de postura em relação à aplicação dos dispositivos do Estatuto da Cidade. Trata-se de uma lei com grande potencial social, que não tem sido aplicada de forma eficiente, buscando-se alcançar os fins que nortearam a sua elaboração. Pode-se pensar ainda na possibilidade de aplicação de outros dispositivos, como a implementação de um plano diretor metropolitano, que embora não possua previsão legal, apresenta-se como um importante instrumento para a gestão de problemas urbano-ambientais. Parece claro que o caminho para a sustentabilidade pressupõe a ação conjunta dos entes federativos e a participação e fiscalização constantes da sociedade civil.

7. ABSTRACT:

The Brazilian process of urbanization and the social and environment insustainability of the cities. The present article makes one brief contextualization of the process

of Brazilian urbanization occurred, demonstrating that the dissociated economic growth of the income distribution lead the cities to the one situation of injustice and social and environment insustainability, incompatible with the idea of sustainable development and quality of life that the world-wide community search currently. It is necessary, now, to leave for the shared brainstorming, through cooperation mechanisms.

Word-key: Urbanization. Sustentabilidade. State. Society.

8. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação Federativa do Brasil. In: Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Sonia Fleury (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006
- ACSELRAD, Henri (org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004.
- ALVA, Eduardo Neira. Metrópoles (In)sustentáveis. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11, agosto/setembro e outubro de 2007. Salvador. Bahia, p. 3. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em abril de 2009., '99
- BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. G. Brasil Uma nova potencia regional na economia mundo, 3ª ed., Rio de Janeiro 1998 Editora Bertrand Brasil.
- BENKO, Georges. Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BITOUN, Jan. Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs). Dilemas Urbanos Novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto acadêmica, 2005.
- BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.
- Cidades sustentáveis. Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Brasília, 2000.
- COUTINHO, Ronaldo L. Direito da cidade: o direito no seu lugar. Revista de Direito da cidade/ Pós-graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 1 (maio de 2006), Rio de Janeiro: HARBRA, 2006.
- Déficit habitacional no Brasil 2006 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. —Brasília, 2008. Elaborado pela Fundação João Pinheiro.
- GUERRA, Sidney. Direito Internacional Ambiental. Rio de Janeiro:Freitas Bastos, 2006.
- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros. A gestão municipal na área da habitação. Brasília, 2008.
- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros. Meio Ambiente. Brasília, 2008.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana, 2 ed, Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARTINS, José de Souza. O poder do atraso Ensaio de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesse. 16 ed. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENEZES, Claudino Luiz. Desenvolvimento urbano e meio ambiente. A experiência de Curitiba. Papyrus editora, 1996.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. Campinas: Hucitec, 1996.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. Políticas Públicas E Administração Pública Democrática No Brasil: Uma Análise Da Concretização Dos Novos Direitos à Luz Da Constituição Brasileira De 1988. In: XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Campus. Anais do XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do CONPEDI.. Florianópolis, 2007.

Legislação citada:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.



AS NOVAS TECNOLOGIAS NO DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL

Cássia Helene de Ávila¹,
Juliana Martins de Oliveira²,
Nayara de Oliveira Arantes³,
Thamires Guimarães Ribeiro⁴,
Walkiria de Oliveira Silva⁵.

RESUMO⁶

O presente trabalho se destina a tratar do uso da pulseira eletrônica e do sistema de videoconferência no âmbito penal e constitucional. Tem como objetivo expor a finalidade do uso desses aparelhos e conta com a reforma a ser realizada no Código de Processo Penal. Também aborda os supostos benefícios, traçando um paralelo entre os custos e as benfeitorias trazidas pela implantação da tecnologia. Além disso, a pesquisa analisa quais Estados brasileiros aderiram ao uso da pulseira eletrônica e da videoconferência, e os países que já se adequaram a esses sistemas. Ainda, demonstram-se as diversas opiniões a respeito delas. Tratando-se da videoconferência, observa-se que alguns acreditam na celeridade do processo e outros afirmam que o contato entre o magistrado e o acusado é essencial. Observa-se, também, a possível existência de *lobbys*, influências de empresários e políticos para a efetivação de tais meios tecnológicos, já que os custos extrapolam o orçamento da realidade brasileira. Tem-se que o objetivo da pesquisa é repassar as informações obtidas a respeito da introdução desses meios tecnológicos no sistema penal e evidenciar a necessidade de uma avaliação cuidadosa antes da introdução dessas tecnologias na prática processual, pois houve violação de princípios constitucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Penal. Processo Penal. Pulseira eletrônica e videoconferência.

SUMÁRIO:

1. Pulseiras Eletrônicas – 2. Pulseiras Eletrônicas x Realidade Brasileira – 3. Videoconferência – 4. Direito Comparado – 5. Abordagem Crítica – 6. Conclusão – 7. Abstract – 8. Referências.

1. PULSEIRAS ELETRÔNICAS

A pulseira eletrônica é um aparelho de GPS, que já está sendo usado em alguns países, como os Estados Unidos da América. A inovação tecnológica tem como objetivo monitorar os condenados em regime semiaberto e aberto.

O aparelho foi criado em 1979, nos Estados Unidos, por um juiz e implementado

¹ Acadêmica do curso de Direito da UNIUBE. E-mail: cassia_avila@hotmail.com

² Acadêmica do curso de Direito da UNIUBE. E-mail: ju_martinso@hotmail.com

³ Acadêmica do curso de Direito da UNIUBE. E-mail: nayarantes@hotmail.com

⁴ Acadêmica do curso de Direito da UNIUBE. E-mail: thamy._ribeiro@hotmail.com

⁵ Acadêmica do curso de Direito da UNIUBE. E-mail: walos_85@hotmail.com.

⁶ Este trabalho foi orientado pela professora Mara Cristina Piolla Hillesheim, mestre em Linguística pela Universidade Federal de Uberlândia, e graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – PR.