

Sustentabilidade Urbana e as Funções Sociais da Cidade

Dillings Barbosa Maquiné*

Sumário: 1 Introdução. 2 A sustentabilidade urbana e a função normativa dos princípios no Direito Urbanístico. 2.1 O desafio da sustentabilidade urbana. 3 A Função Social da Propriedade. 4 A Função Social da Cidade. 5 A Função Ambiental da Cidade. 6 Conclusão. Referências.

Resumo: No século XX, o fenômeno da urbanização, como consequência direta da industrialização, marcou, especialmente, as nações de primeiro mundo e as “em desenvolvimento”. No Brasil, esse modelo socioeconômico provocou mudanças sócio-espaciais drásticas e consequências ambientais muito graves, notadamente nos grandes centros urbanos, marcados por problemas de extrema gravidade e de difícil solução. Nesse contexto, a edição da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo de Política Urbana – arts. 182 e 183 da Constituição, representou inegável avanço na luta por um território urbano mais justo, democrático e sadio. Informada por princípios constitucionais, urbanísticos e ambientais, especialmente a função social da propriedade e as funções social e ambiental da cidade, a Lei passa a respaldar os municípios na adoção de instrumentos legais que garantem a todos os setores da sociedade a equânime distribuição dos ônus e benefícios sócio-territoriais decorrentes da urbanização, bem como a realização das funções sociais da cidade pela implementação do Plano Diretor, permitindo também a regularização das áreas ocupadas irregularmente. Desse modo, analisa-se como o conteúdo normativo dos princípios relativos ao planejamento urbano e ao urbanismo, levados a efeito por meio da política urbana, possibilitam a efetivação do *direito a cidades sustentáveis*, com provisão de serviços

* Agente Técnico Jurídico do Ministério Público do Estado do Amazonas. Graduado em Direito e em História pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM e Especialista em Direito Tributário pela mesma Instituição. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Professor Universitário das áreas de Direito Penal e Direito Ambiental.

urbanos e ambientais, consoante aspiração social positivada na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Princípios jurídicos. Funções da cidade. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

1 Introdução

Com o advento da Carta Republicana de 1988, o Direito Urbanístico passou, de fato, a ocupar posição de destaque no cenário jurídico e político, dada a importância reconhecida à Política Urbana como elemento essencial da Ordem Econômica e Financeira – art. 170 e seguintes do Texto Magno.

Essa política visa a realizar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*, sendo o Plano Diretor, consoante o § 1.º do art. 182 da Constituição, o instrumento básico dessa política. Considerando a cidade como importante aspecto do meio ambiente, é dizer-se que a Política Urbana objetiva a *qualidade do meio ambiente urbano* além da *ordenação de seu território*, conforme se infere da opinião de Silva:

[...] a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a *qualidade do meio ambiente urbano* constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a 'qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto sucede nos meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente relacionados' (SILVA, 2004, p. 219).

Desse modo, os planos urbanísticos, a intervenção estatal e a toda a atividade privada com fins urbanísticos não deve se

ater apenas às questões básicas relativas ao controle do uso do solo, arruamento, equipamentos públicos etc., mas, sobretudo, enfatizar a defesa dos recursos naturais urbanos, como a água, o ar, o solo e as áreas verdes, visando ao resguardo da qualidade do meio ambiente urbano. Nesse sentido, o papel do Estado é fundamental nessa atividade, como ente que edita normas, concebe-as em formas de programas, coordena e executa as políticas relacionadas ao desenvolvimento social e ambientalmente equilibrado da cidade.

Ao definir a competência legislativa da União¹ para editar normas gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I c/c o § 1º), deixando aos Estados a competência suplementar (art. 24, § 2º), bem como competência suplementar em favor dos Municípios (art. 30, II), a Carta Republicana² deixa evidenciada a necessidade de uma articulação de competências com vistas a um planejamento urbano coordenado, de modo que os entes locais e regionais devem desenvolver essas políticas de modo a dar respostas às suas necessidades específicas sem olvidar das diretrizes ditadas pelo governo central, observando-se os princípios constitucionais e urbanísticos que informam a matéria.

1 Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de *direito urbanístico*;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à *política urbana*, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o *desenvolvimento urbano*, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar *planos nacionais e regionais de ordenação do território* e de desenvolvimento econômico e social. (original sem grifos)

2 CF/88, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse sentido, em decorrência da generalidade das normas editadas pela União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios devem nelas basear-se para realizar suas próprias competências considerando suas realidades diversas e suas especificidades (SARNO, 2002, p. 69), na formulação de suas políticas de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto político-jurídico em que se evidencia a importância da questão urbana no Brasil, o tema do *direito a cidades sustentáveis* também exsurge. É um direito cujo reconhecimento impõe a necessidade de uma postura mais pró-ativa dos administradores públicos na determinação de políticas que dirijam o desenvolvimento do meio ambiente urbano rumo à sustentabilidade, para que se obtenham as condições naturais e materiais mínimas necessárias à plena fruição dos direitos dos cidadãos.

Reconhecendo-se a cidade como importante aspecto do meio ambiente (SILVA, 2004, p. 18) e como espaço por excelência para a realização dos direitos (SÉGUIN, 2005, p. 5), impõe-se a necessidade de se efetivar os preceitos constitucionais e legais relativos à política urbana, no intuito de se atingir os resultados previstos na Lei Maior.

O *direito à cidade*,³ segundo Saule Júnior (2001, p. 23), está embasado no ordenamento constitucional nos princípios da *dignidade da pessoa humana* e da *cidadania*, traduzindo-se, assim, em um direito fundamental. Entende o autor que:

³ Direito consagrado pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, realizada em Istambul, em junho de 1996. Na opinião de Séguin, nas questões urbanísticas está compreendida a integração cidade/campo e, quanto à normatização dessas questões, a edição do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 colocou os operadores do Direito diante de três preocupações: 1) o direito à cidade; 2) o direito da cidade; e 3) o direito na cidade. No primeiro se está diante da existência de um sistema de normas, princípios e políticas públicas que garantam o pleno desenvolvimento humano, devendo o *direito à cidade* ser tratado como um Direito Humano. O segundo, *direito da cidade*, constitui-se pelas exigências da própria cidade que reclama obras e serviços para que possa continuar e cumprir sua função social. E, finalmente, o *direito na cidade*, englobando os direitos do cidadão urbano, que tem de reconhecer que em um meio urbano os direitos são diferenciados como, p. ex., a separação entre o Direito de Propriedade Imóvel e o Direito Edilício (SÉGUIN, 2005, p. 6).

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 23).

O direito a cidades sustentáveis, por sua vez, também é um direito fundamental, informado pelos mesmos princípios citados e corolário do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, visto que a cidade (o meio urbano) é um dos aspectos do meio ambiente. A cidade, pela Carta Republicana, a exemplo da propriedade, também deve cumprir sua *função social*.

Reconhecidamente, os direitos fundamentais requerem prestações estatais positivas, ou seja, são direitos que somente se concretizam por meio de políticas públicas específicas, diferentemente dos direitos civis que, em princípio, requerem do Estado certa inércia para que os cidadãos tenham a liberdade necessária para o exercício desses direitos.

A realização do direito a cidades sustentáveis é um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 2.º, inciso I, da Lei n.º 10.257/01 (Estatuto da Cidade).⁴ Tanto a Carta Republicana quanto o Estatuto expressam textualmente que o desenvolvimento urbano deve fazer realizar as *funções sociais da cidade*, sendo a garantia do *direito a cidades sustentáveis* a primeira diretriz a ser observada na implementação da política urbana.

⁴ Art. 2.º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, mediante as seguintes diretrizes gerais:

1 - garantia do *direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (g. n.)

2 A sustentabilidade urbana e a função normativa dos princípios no Direito Urbanístico

Um sistema jurídico, como se sabe, é composto por normas, as quais se subdividem em princípios e regras.⁵ Sobre o estudo acerca da natureza ontológica do princípio enquanto norma jurídica, Harada (2004, p. 13) chama a atenção para o fato de que parte da doutrina confunde *princípio* com *norma geral*, talvez motivada pelo fato de que alguns dos princípios são traduzidos por meio de preceitos constitucionais ou legais (princípio da legalidade, da isonomia etc.).

Os princípios têm força vinculante (imperatividade), vez que eles representam o marco inicial na escala de concreção do direito. Situam-se entre os valores e as normas, por isso são munidos do mais alto grau de abstração, a exemplo das normas gerais, que representam o segundo estágio da concreção de valores jurídicos (HARADA, 2004, p. 13).

Bandeira de Mello apresenta conceito clássico acerca da função e importância do *princípio* no âmbito do sistema jurídico:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. Violar um princípio é mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos (MELLO, 1996, p. 545-546).

⁵ Para Alexy, as *normas* jurídicas se subdividem em *princípios* e *regras*. O *princípio*, embora muitas vezes não esteja expresso no ordenamento, (quase sempre vem implícito), é norma integrante e informadora do sistema jurídico, sendo obrigatória, portanto, a sua observância e obediência, a exemplo das regras (ALEXY, 1999, p. 57-59).

Os princípios têm tríplice função, como assinala Pinheiro (2004, p. 33). Primeiro, têm função *informadora*, servem de fundamento para o ordenamento jurídico, inspirando o legislador. Têm função *integradora*, pois atuam como fonte supletiva no caso de ausência de lei. Têm, ainda, função *interpretadora*, servem de critério orientador para o operador do Direito.

Os princípios apresentam grande importância como elementos do sistema jurídico. Essa importância se dá

[...] porque sistema hoje não é mais entendido apenas como conjunto de normas, mas sim como conjunto qualificado pelo inter-relacionamento e ordenação. E são exatamente os princípios que 'costuram' umas regras a outras, contribuindo para a formação de um sistema (PINHEIRO, 2004, p. 34).

No presente estudo, os princípios servem de âncora às normas e institutos criados em prol da sustentabilidade da cidade e da distribuição justa de infra-estrutura necessária à funcionalidade urbana. Não devem tais princípios afastar-se dos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal,⁶ além dos reputados ao Direito Urbanístico.

Diversos princípios constitucionais informam a ordem urbanística. Com respeito à função normativa dos princípios constitucionais na nova ordem constitucional, Dias chama a atenção para o fato de que:

Essa perspectiva interpretativa de que os princípios constitucionais possuem superioridade hierárquica face às regras e de que as regras são concreções de princípios, sendo que os princípios estão na dimensão de validade e as regras na dimensão da eficácia, passou a se tornar

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

gradativamente uma posição hegemônica em nossos tribunais superiores, representando uma nova fase do positivismo jurídico que muitos denominam de pós-positivismo. Ao lado dessa perspectiva normativa de princípios temos a ampla utilização como elemento hermenêutico do princípio da proporcionalidade que quando se detêm no problema da colisão de princípios passa a empregar uma lógica de ponderação de interesses (DIAS, 2005, p. 1-2).

Dentre os diversos princípios jurídicos aplicáveis às políticas públicas relativas à sustentabilidade urbana, e que têm assento no ordenamento pátrio, destacam-se os princípios *da Função Social da Propriedade, da Função Social da Cidade e da Função Ambiental da Cidade*.

Antes da abordagem desses princípios, impõe-se uma reflexão acerca do conceito de desenvolvimento sustentável aplicado ao meio ambiente urbano, com base no ordenamento pátrio e na legislação ambiental internacional.

2.1 O desafio da sustentabilidade urbana

A partir da Conferência Rio-92, patrocinada pela Organização das Nações Unidas – ONU, a noção de *sustentabilidade* passou a ocupar crescente espaço nas discussões e atualmente está expressa, especialmente, no documento chamado Agenda 21 brasileira, o qual busca orientar as políticas ambientais no País, incluindo as relativas às cidades, irradiando-as do nível nacional para os Estados e Municípios, refletindo-se em planos e regulamentos (REZENDE, 2003, p. 141).

Hodiernamente, o ideal de *sustentabilidade* passou a informar praticamente todos os processos de desenvolvimento socioeconômico, como princípio de gestão racional dos recursos naturais e humanos disponíveis.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, da qual o Brasil é signatário, nos Princípios 2, 5, 13 e 14,⁷ faz alusão direta à questão da sustentabilidade e aos seus elementos integrantes, como a gestão e o uso racional dos recursos naturais bem como sua conservação para o benefício das futuras gerações. A preocupação com o meio ambiente urbano também se queda presente, como se vê nos Princípios 15 e 16.⁸

A origem da expressão *desenvolvimento sustentável*, enquanto conceito, é decorrente da Conferência de Estocolmo, que oportunizou, logo depois, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e o surgimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983. Essa comissão, após sucessivas reuniões e discussões, elaborou o conhecido *Relatório Brundtland*,⁹ apresentado em 1987 à Assembléia Geral das Nações Unidas, o qual, pela primeira vez, estabeleceu o conceito de *desenvolvimento sustentável*.

7 Declaração de Estocolmo, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano - de 5 a 16 de julho de 1972.

Princípio 2 - Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 5 - Os recursos não-renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 13 - Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

Princípio 14 - O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possa haver entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

8 Declaração de Estocolmo.

Princípio 15 - Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Princípio 16 - Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

9 Como sabido, esse relatório foi presidido pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Seguindo a tendência já verificada nos movimentos ambientalistas da época, criticava o modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, baseado na exploração intensa e inconseqüente dos recursos naturais, desestruturando diversos ecossistemas naturais.

Segundo Saleme (2004, p. 210), uma das mais primorosas conclusões desse relatório, mas que já havia sido salientada pela Convenção de Estocolmo, foi a de que o desenvolvimento sustentável está intimamente ligado às políticas públicas e decisões governamentais. Uma política bem direcionada conduziria a uma educação adequada e consciente, uma distribuição razoável de renda e infraestrutura capaz de manter o meio ambiente satisfatoriamente protegido e estável.

Como reafirmado no *Relatório*, os Estados em geral devem manter estrutura democrática e as decisões políticas governamentais devem, como condição *sine qua non* para a validade de seus atos, considerar os aspectos frágeis do meio ambiente não só de seu território como também do de seus vizinhos (SALEME, 2004, p. 212).

A Carta do Rio de Janeiro sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente,¹⁰ aprovada pela Conferência Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 13 e 14/6/1992, faz referência direta ao ideal de desenvolvimento sustentável nos Princípios 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 20, 21, 22, 24 e 27,¹¹ com destaque para o reconhecimento do *direito ao desenvolvimento* no Princípio 3, bem como a adoção do *Princípio da Precaução* no Princípio 15,¹² para a defesa do meio ambiente, a ser observado pelos Estados.

O ordenamento jurídico pátrio adotou o *desenvolvimento sustentável* como princípio norteador do progresso

10 Na opinião de Saleme, a Conferência de Estocolmo de 1972 foi o marco inicial do processo de formação e consolidação do *Direito Ambiental Internacional*, como novo ramo jurídico. Reafirmada a sua importância pela aprovação das Resoluções 21 e 22, como um direito supra-estatal, sua maior preocupação seriam as necessidades vitais para a manutenção da vida sobre os Estados do Planeta *versus* a coexistência pacífica das soberanias (SALEME, 2004, p. 212).

11 Princípio 1 – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

[...]

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e de proteção à integridade do sistema ambiental das presentes e futuras gerações.

12 Princípio 15 – Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério da precaução, de acordo com suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza cientificamente absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar adoção de medidas eficazes, em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente.

socioeconômico do País. A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 225, preconiza que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações*, de modo que o progresso material sem o devido e necessário resguardo do meio ambiente fere o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade, então, se orienta no sentido de se utilizar racionalmente o capital natural disponível, de modo a conservá-lo também para as futuras gerações, implicando postura de finitude e auto-restrição, o que vai de encontro aos reclames consumistas da hodierna sociedade de mercado.

O desafio da sustentabilidade urbana impõe a existência de instrumentos jurídicos ordenadores, mas neles não se esgota, na medida em que são também fundamentais, nesse processo, a participação dos Poderes Públicos, o compromisso dos dirigentes políticos com a *res publica*, a iniciativa do setor empresarial, a ação das organizações não-governamentais e demais setores da sociedade organizada e as comunidades locais. Ou seja, todos, devem estar contemplados e envolvidos nas políticas de melhoria da qualidade de vida na urbe e na restauração dos ecossistemas urbanos degradados. E isso diz respeito a uma série de questões em torno de determinantes socioeconômicos, políticos, jurídicos, culturais e biofísicos.

O desenvolvimento sustentável, no que concerne às cidades, migrou de um conceito puramente ambiental-natural para transformar-se em tópico do Direito Urbanístico, propondo-se a encontrar a solução para problemas do território urbano enquanto meio ambiente construído, compatibilizando as necessidades humanas, nos seus variados aspectos, com a função socioambiental da cidade e da propriedade (SÉGUIN, 2005, p. 59).

Para Jacobi (2002, p. 386), a noção de sustentabilidade implica uma necessária inter-relação entre justiça social,

qualidade de vida, equilíbrio ambiental e necessidade de desenvolvimento com respeito à *capacidade de suporte* do meio. Esse último conceito se reporta aos aspectos biofísicos, intrínsecos aos ecossistemas e que, portanto, condicionam a ação antrópica sobre o meio.

Ademais, o mesmo autor adverte que se deve também confrontar o ideal de sustentabilidade urbana com o *paradigma da sociedade de risco*, que implica a necessidade da multiplicação das práticas sociais pautadas pela ampliação do direito à informação, à participação e à educação ambiental, redundando em transparência na gestão dos riscos socioambientais urbanos e mesmo condições para, ao menos, reduzir-se o perigo de dano ao meio ambiente (JACOBI, 2002, p. 386).

Como adverte Silva (2003, p. 136) há a necessidade de se democratizar os processos de escolhas prioritárias relativas às políticas de desenvolvimento urbano, no âmbito de cada sociedade, além da efetiva participação do setor privado, como parceiro da Administração, na tutela do meio ambiente construído e na recuperação dos ecossistemas urbanos degradados.

A realização do *direito a cidades sustentáveis* é um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Urbano, prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e no art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).¹³ Tanto a Carta Republicana quanto o Estatuto expressam textualmente que o desenvolvimento urbano deve fazer realizar as *funções sociais da cidade*, sendo a garantia do *direito a cidades sustentáveis* a primeira diretriz a ser observada na implementação da política urbana.

A realização desse direito requer que toda atividade produtiva em sociedade seja pautada pela observância dos

13 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:

- garantia do *direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (g. n.)

princípios da *função social da propriedade e da cidade e da função ambiental da cidade*, como se passa a demonstrar.

3 A Função Social da Propriedade

Pinheiro (2004, p. 41) salienta que, de todos os princípios do direito urbanístico,¹⁴ o princípio nuclear é mesmo o da *função social da propriedade*, repetido por diversas vezes na Carta Republicana e objeto central do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001.

A função social da propriedade não está restrita ao bem imóvel, mas a todo e qualquer bem ou patrimônio que pertença ao particular ou ao ente público, como salienta Silva (2003, p. 8). A preocupação em oferecer um instrumental jurídico-político necessário à efetivação dos interesses coletivos fez com que o constituinte de 1988, por diversas vezes, se reportasse no texto constitucional a esse princípio.

A doutrina da função social da propriedade, como empregada no direito,¹⁵ encontra sua origem na filosofia política positivista.¹⁶ Como destaca Pinto (2005, p. 165), essa filosofia desenvolveu-se na França durante a Revolução Industrial do século XIX e teve como principais formuladores Saint-Simon e Comte. Sua proposta de reforma das instituições políticas pode ser resumida na idéia de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista.

14 Garcez salienta que os princípios constitucionais são verdadeiros vetores reguladores da disciplina do parcelamento e ocupação do solo urbano, porque estabelecem a correlação entre exploração econômica, ordem social e desenvolvimento sustentável, impondo uma interação e compatibilização das normas urbanísticas e ambientais para a proteção do meio ambiente urbano, natural e construído (GARCEZ, 2005, p. 358).

15 A expressão *função social da propriedade* também foi empregada pela Doutrina Social da Igreja, com significado completamente distinto. Essa doutrina associou a função social à idéia de caridade, ou seja, distribuição voluntária da riqueza dos ricos para os pobres. Tal noção exerceu grande influência na política e no direito, mas não teve impacto no direito urbanístico (PINTO, 2005, p. 160).

16 O *positivismo* designa a doutrina filosófica consagrada por Augusto Comte e seus seguidores (também chamado de *cientifcismo* ou *tecnocratismo*). Não se trata, portanto, do positivismo elaborado por Hans Kelsen, nem de qualquer outra forma de positivismo jurídico. Saint-Simon, reconhecendo o caráter anárquico do mercado de então (séc. XIX), propôs como alternativa a subordinação dos empresários à direção do Estado, permitindo-lhes conservar a propriedade, mas transformando-os em verdadeiros funcionários públicos. A regulamentação da atividade produtiva seria completa, não restando aos proprietários qualquer liberdade de iniciativa. Essa seria a concepção a que foi dada a denominação de "função social da propriedade". A formulação inicial da doutrina deveu-se a Saint-Simon, mas foram seus seguidores, entre eles Augusto Comte, que a sistematizaram. Comte não estava preocupado com a distribuição da riqueza, mas sim com seu uso produtivo. (PINTO, 2005, p. 160-161).

A alusão à função social da propriedade já se via na Constituição Federal de 1934.¹⁷ E ainda, como assevera Bezno (2002, p. 120), a Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda 1/1969, arrolava no título referente à Ordem Econômica e Social, em seu art. 160, III, entre os princípios basilares da realização do desenvolvimento nacional e da justiça social, a *função social da propriedade*.

Seu conteúdo não é meramente programático; pelo contrário, deve ter eficácia plena. Como princípio constitucional, é diretamente aplicável, vinculando os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e toda a atividade humana em sociedade, a qual deve compartilhar toda a energia positiva em prol do desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Embora ainda hoje se observe no atual ordenamento jurídico brasileiro um ranço da concepção novecentista da propriedade como direito absoluto, pleno, pelo qual o proprietário teria as faculdades de usar, gozar e dispor livremente da propriedade – a chamada *propriedade-direito* –, tem-se visto prevalecer o entendimento de que o reconhecimento da função social transformou a noção de propriedade, declarando-a *propriedade-função*, cujo uso e tutela jurídica se vinculam ao atendimento dos benefícios que sua utilização social e ambientalmente adequada pode outorgar à sociedade.¹⁸

A Constituição Federal de 1988, como já dito, estabelece a necessidade do cumprimento da função social no art. 5º, inciso

17 O até hoje vigente Decreto-Lei nº 25, de 30/11/1937 (Lei de Tombamento), editado vinte dias após o advento da Constituição de 1937, organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, estabelecendo ao proprietário o dever de preservar o bem tombado, como um dever decorrente da propriedade. Este ônus estabelecido ao proprietário é o Instrumento *pioneiro* de definição da função social da propriedade e sua necessária adequação. Ao estabelecer o dever de preservar o imóvel tombado, estabelece o Decreto-Lei a conduta adequada ao interesse social, do que se conclui dizer que a postura diversa implicaria o exercício do direito de propriedade contra o interesse social, repudiado pela Constituição de 1934 (GUIMARAENS, 2005, p. 267).

18 Na opinião de Harada (2004, p. 20-21), o direito de propriedade não pode mais ser reconhecido como um direito meramente individual. "A inserção do princípio da função social da propriedade, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza, de modo que a propriedade deveria ser prevista como instituto de Direito Econômico. A propriedade não pode ser abolida, porque está garantida pela Carta Constitucional (art. 5º, XXII), porém, reconhece-se que a propriedade de base individualista cedeu lugar à propriedade de finalidade social."

XXIII; art. 170, inciso III; art. 182, *caput* e § 2º; art. 185, parágrafo único; e art.186, *caput*).¹⁹

E como destaca Figueiredo (2005, p. 299), embora a Carta Republicana, no art. 182 e seus parágrafos, ao tratar da função social da propriedade urbana, não faça nenhuma referência direta à proteção do meio ambiente, não significa dizer que inexistam uma dimensão ambiental na caracterização da função social da propriedade urbana, uma vez que as áreas urbanas constituem um aspecto do meio ambiente.

A função social não se constitui limite ao direito de propriedade, uma vez que ela não compõe obrigação imposta ao proprietário. A razão disso é que limites e obrigação são elementos externos a qualquer instituto do direito. A função social é, antes, elemento *conformador* da propriedade, que aparece como uma de suas muitas facetas, tratando-se, pois, de elemento intrínseco à propriedade.

Nesse sentido é também a opinião de Reis e Liso (1998, p. 124-125), para quem o conceito de propriedade encerra em si a função social e o direito de propriedade será, por

19 Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua *função social*;

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - *função social* da propriedade;

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais* da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua *função social* quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 184 - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua *função social*, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 185. *Omissis*.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua *função social*.

Art. 186. A *função social* é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (g. n.)

conseqüência, legítimo na medida em que a função social estiver sendo cumprida. Essa função também não se confunde com os limites impostos à propriedade por força do poder de polícia do Estado²⁰ ou das disposições civis do direito de vizinhança – esses são elementos externos à propriedade.

De fato, como salienta Aguiar, a função social faz parte da essência do direito de propriedade, cuja inserção no rol das garantias constitucionais firma a convicção de que o direito de propriedade possui, além dos poderes que lhe são inerentes, deveres comuns aos direitos patrimoniais, em proveito da sociedade. De modo que os direitos individuais sobre as coisas só se justificam pela missão social que também devem ter e para a qual terão de necessariamente contribuir (AGUIAR, 1996).

O atendimento da função social da propriedade, seja privada ou de domínio público, trata-se, pois, de direito subjetivo público e eventuais violações que venha sofrer devem ser repelidas como se infere, por exemplo, do disposto no § 4º do art. 182 da CF/88,²¹ já regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

A função social da propriedade não foi olvidada pelo legislador quando da elaboração do Código Civil de 2002, vez

20 Como destaca Pinto, na doutrina jurídica ianque não existe a figura da função social da propriedade. O direito de propriedade é tido como um direito fundamental, sujeito apenas a restrições fundadas no poder de polícia ou no domínio eminente (desapropriação). O autor frisa que grande parte dos estudos de direito urbanístico é dedicado à distinção entre ambas as situações, uma vez que só há indenização no segundo caso. Comparando os sistemas urbanísticos europeu continental e britânico com o modelo ianque, o autor entende que "o sistema americano é o mais liberal, admitindo como fundamentos apenas o poder de polícia e o domínio eminente, únicas restrições admitidas constitucionalmente ao direito de propriedade. Os sistemas europeus são mais intervencionistas, partindo da supremacia do interesse geral, na Grã-Bretanha, e da função social da propriedade no continente. Nos Estados Unidos, o zoneamento é visto como uma expressão do poder de polícia, que restringe uma faculdade supostamente ilimitada anteriormente existente no direito de propriedade. Na Europa Continental, admite-se a conformação do direito de propriedade pelos planos urbanísticos, que seria a técnica de operacionalização do princípio da função social da propriedade no direito urbanístico" (PINTO, 2005, p. 95 e 104-105).

21 Art. 182 – *Omissis*.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

que o § 1º do art. 1.228²² prescreve que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com sua função econômica, social, paisagística e ambiental.

Como destaca Silva (2003, p. 10), no que diz respeito ao cumprimento da função social da cidade, esta somente será alcançada quando a soma das propriedades urbanas que a constituem também atingirem a sua função social. De modo que somente haverá a almejada cidade sustentável ou cumpridora de suas funções mediante a aplicação dos instrumentos legais que exigem de cada propriedade individual o cumprimento de sua função social.

4 A Função Social da Cidade

O Brasil, já há algumas décadas, é um país urbanizado.²³ E como apontado por Harada (2004, p. 15), considerando-se que mais de dois terços da população brasileira reside nas cidades,²⁴ era natural que o legislador constituinte se preocupasse particularmente com o bem-estar de seus habitantes, conferindo-lhes direito a cidades social e ambientalmente sustentáveis para as presentes e futuras gerações. Trata-se, pois, de direito subjetivo público de cada cidadão, com o poder de exigir do Poder Público local as condições de melhoria social da cidade.

22 Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

23 No Brasil, o percentual da população que vive nas áreas urbanas atingiu 81,25% dos habitantes no ano 2000, estando na Região Sudeste a maior parte dos municípios com maior predominância de população urbana. O século XX marca o período em que o País mais se urbanizou. A evolução do crescimento da população urbana e do processo de urbanização é bastante significativa. Chegamos ao ano 2000 com apenas pouco mais de 18% da população brasileira vivendo em áreas rurais, ao contrário do que se verificava na década de 1950, quando 63,8% viviam no campo e 36,2% nas cidades (IBGE, 2003). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE considera, no cálculo da população urbana, todos os residentes nas sedes dos municípios e demais áreas definidas pelas respectivas legislações municipais.

24 Como salienta Silva, se, do ponto de vista urbanístico, um centro populacional adquire a característica de cidade, quando possui unidades edilícias e equipamentos públicos, do ponto de vista jurídico a definição de cidade foi dada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 311, de 02.03.1938, que dispôs sobre a divisão territorial do país, transformando em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais (SILVA, 2003, p. 130).

Na opinião de Silva (2003, p. 10) a função social da cidade, constitucionalmente prevista no art. 182, consiste em buscar a equidade urbana, o acesso de toda a população às condições básicas de moradia e existência dignas, salientando que o bem comum, generalizado e não direcionado, deve ser objetivo de toda a gestão urbana.

Consoante a Constituição Republicana de 1988, a política urbana visa a realizar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Sendo a cidade importante aspecto do meio ambiente, é dizer-se que o atendimento dessas funções objetiva a qualidade do meio ambiente urbano, com vistas à sua sustentabilidade.

Entende Saule Júnior (1998, p. 50-51) que as funções sociais da cidade, na verdade, são interesses difusos, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades na medida em que os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes têm como contingência habitar e utilizar um mesmo território. A relação que se estabelece entre esses sujeitos é a cidade, que é um bem de vida coletivo. Ela deve, portanto, atender aos interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida. Não há como dividir, portanto, suas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, sendo o seu objeto indivisível.

Outra característica, que identifica como interesses difusos as funções sociais da cidade, é a intensa litigiosidade, a presença de complexos conflitos urbanos, como o caso da luta para a preservação de bacias e mananciais, utilização de áreas públicas e verdes para fins de moradia, destinação de áreas para implantação de usinas e incineradores de lixo em bairros residenciais, entre outros exemplos de litígios e disputas que se observam no universo urbano. A função social da cidade estará sendo cumprida de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade ambiental da vida urbana (SAULE JÚNIOR, 1998, p. 51).

Como se percebe, a *função social* ou as *funções sociais* da cidade dizem respeito ao mesmo objeto, ou seja, a busca da equidade urbana, que permita, concretamente, o acesso de toda a população às condições básicas para uma existência digna no ambiente urbano, bem como os interesses difusos indivisíveis que dizem respeito aos diversos serviços urbano-ambientais de que necessitam as pessoas que habitam esse mesmo espaço territorial.

Conforme salientado por Ribeiro, a cidade sustentável, como espaço democrático, deve ser para todos, visto que a inter-relação meio ambiente-homem deve ser concebida e realizada de tal modo a possibilitar a integração/interação de todos os habitantes da cidade, incluindo-se os distintos grupos de cidadãos como as pessoas portadoras de deficiências e os idosos. Adverte o autor que:

O grande desafio é romper com as barreiras *visíveis* e *invisíveis* impeditivas da inclusão social dessas pessoas. As primeiras são os impedimentos de concreto, as barreiras físicas, arquitetônicas que resultam em falta de acessibilidade aos espaços, enquanto que as segundas são o preconceito, a diferença, a ignorância e, portanto, as mais difíceis de serem enfrentadas. As primeiras existem, certamente, porque há um contexto social que permite as segundas (RIBEIRO, 2005, p. 184).

Nota-se, assim, que a interpretação do conceito de função social, como adverte Alfonsin (2004, p. 67), não deve ser dissociada do conceito de *dignidade humana*, que inspira diversos valores éticos dentre os quais a solidariedade. Nesse sentido:

Enquanto os cidadãos (palavra com a mesma raiz de cidade...) necessitados não alcançarem uma consciência ético-política de que a defesa de sua dignidade própria é pessoal e espacialmente

indelegável, sem deixar de ser solidária, territorial e temporalmente improrrogável, e enquanto os proprietários privados urbanos de grandes extensões de terras não conseguirem compatibilizar a sua autonomia privada com a solidariedade, toda a discussão aqui desenvolvida em torno do bem comum não passará de um mero exercício da razão.

De forma prática, o atendimento das funções sociais da cidade coincide com a efetivação dos direitos humanos para os habitantes das cidades, na medida em que diz respeito a interesses difusos que compreendem o acesso à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação,²⁵ cultura, esporte, lazer, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, enfim, aos direitos que são inerentes às condições dignas de vida na cidade.²⁶

5 A Função Ambiental da Cidade

A Constituição Federal de 1988 dispôs, em seu art. 225, *caput*, que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras*

25 De fato, trabalho, saúde, educação e outros do gênero constituem, em essência e na perspectiva jurídico-política, direitos fundamentais, inalienáveis, portanto.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS – Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

Artigo XXIII

1. Toda pessoa tem direito ao *trabalho*, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família *saúde e bem estar*, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Artigo XXVI

1. Toda pessoa tem direito à *instrução*. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (g. n.)

26 CF/88, Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

gerações. Essa regra, genericamente, à evidência, contempla o princípio da função ambiental da propriedade (BOTREL, 2004, p. 21). E, considerando que o universo urbano é um importantíssimo aspecto do meio ambiente, reconhece-se que a cidade também possui uma função ambiental.

Tratando da questão relativa às funções sociais da cidade, previstas tanto na Carta Republicana quanto no Estatuto da Cidade, Rossit expressa a mesma opinião quanto à *função ambiental da cidade*:

O Estatuto da Cidade confere mecanismos para implementar não só a função social da cidade e da propriedade urbana, bem como para implementar seu atributo ambiental.

É na Constituição Federal que se encontra o fundamento da função ambiental da cidade e da propriedade. Seu art. 225, com efeito, enuncia que todos têm direito à sadia qualidade de vida. Note-se a inserção do adjetivo *sadio*. Não basta a qualidade de vida, mas, como visto, a *sadia* qualidade de vida.

A evolução e disseminação dos núcleos urbanos determinaram a necessidade de incluir essa questão, de natureza ambiental, nos planejamentos urbanos (ROSSIT, 2005, p. 78).

No art. 182, *caput*, da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, *tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes*, sendo o Plano Diretor o principal instrumento da política urbana. Essas diretrizes gerais estão fixadas no Estatuto da Cidade, as quais devem ser observadas pelo plano diretor para garantia do bem-estar dos habitantes e para atendimento das funções da cidade.

Muitas das diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade ultrapassam um sentido meramente ordenador do território urbano, encerrando, enfim, um conteúdo de inegável tutela da

sustentabilidade do meio ambiente urbano, como se observa em diversos dispositivos do art. 2º,²⁷ assim como do art. 4º, onde está previsto o planejamento municipal, com os instrumentos legais do *plano diretor* e do *zoneamento ambiental*, e os institutos políticos e jurídicos, a exemplo da *instituição de unidades de conservação* e, como elemento prévio a certos licenciamentos ambientais e urbanísticos, o *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EIA ou EPIA) e o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança* (EIV ou EPIV),²⁸ dentre outros dispositivos.

Esse entendimento fica muito claro quando se depara com o que dispõe o parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade, o qual estabelece que as normas dessa Lei visam a regular a política urbana, para que o uso da propriedade urbana atinja, inclusive, o *equilíbrio ambiental*:

27 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:

[...]

IV - planejamento do 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;

[...]

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

[...]

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

[...]

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

28 Art. 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

[...]

c) zoneamento ambiental;

[...]

V - institutos jurídicos e políticos:

[...]

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

[...]

q) regularização fundiária;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Art. 1º – Na execução da *política urbana*, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o *uso da propriedade urbana* em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*. (g. n.)

Com o reconhecimento constitucional do plano diretor como principal instrumento da política urbana, fica evidenciada a competência exclusiva do Município em exercer suas atividades licenciadora e sancionatória em relação ao meio ambiente, pois competir-lhe-á, mais do que aos outros entes federativos, dar cumprimento à função ambiental da cidade e da propriedade²⁹ (BOTREL, 2004, p. 21).

O ordenamento pátrio, como assevera Figueiredo (2005, p. 301), prevê a observância da variável ambiental no espaço urbano não apenas no Estatuto da Cidade, mas também em outros diplomas legais igualmente importantes, como o Código Florestal. O mesmo se percebe no Código Civil e na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

No parágrafo único de seu art. 2º, o Código Florestal – Lei nº 4.771/65, impõe a observância nos planos diretores e leis de uso do solo, o respeito aos princípios e limites previstos no *caput* e incisos do dispositivo, no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos em lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido. Infere-se desse dispositivo a impossibilidade legal de os municípios tornarem

²⁹ A autora salienta ainda que o Estatuto da Cidade, considerando a competência privativa do Município, para legislar e atuar em matéria ambiental no meio urbano, veio, finalmente, tornar obrigatório o plano diretor, a fim de que os municípios atuem de fato e de direito sobre o assunto, competência que lhes havia sido negado, antes e depois da Constituição de 1988, pela Lei nº 6.938, de 1981, que, no seu artigo 10, deu competência exclusiva para os Estados-membros licenciarem todas as atividades potencialmente poluidoras, ainda que puramente locais, “numa inconstitucionalidade gritante que alguns, de má-fé, procuram ainda defender” (BOTREL, 2004, p. 21).

mais flexíveis os parâmetros estabelecidos no Código, como forma de tutelar diretamente o patrimônio florístico e hídrico no âmbito dos aglomerados urbanos.³⁰

Como ressalta o mesmo autor, se se considerar que a degradação das matas ciliares e a impermeabilização das áreas de várzea constituem talvez os principais geradores de enchentes e inundações nas grandes cidades, chegar-se-á à conclusão de que o descumprimento do disposto no art. 2º, parágrafo único, do Código Florestal, nas áreas urbanas, acarreta um custo social elevadíssimo para os cofres públicos e sacrifícios incomensuráveis para a população atingida pelas calamidades públicas (FIGUEIREDO, 2005, p. 302).

Como referido, o reconhecimento da função ambiental também está expresso no novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) no que concerne à propriedade, conforme o art. 1.228, parágrafo único, que dispõe:

Art. 1.228 – *Omissis*.

Parágrafo único. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades

30 Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de *áreas urbanas*, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (g.n.)

econômicas e sociais e de modo a serem preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A Lei nº 6.938/81 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, contempla, de igual modo, a função ambiental:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

I - 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;

Vale salientar que a referida Lei conceitua *meio ambiente* de modo incompleto, na medida em que restringe seu significado ao *meio ambiente natural*, evidenciando que seu texto não está de acordo com a nova ordem constitucional e com a doutrina de vanguarda, que inclui no conceito de meio ambiente os aspectos do *meio ambiente cultural* e do *meio ambiente urbano* ou *construído* (ou *artificial*), além do *meio ambiente do trabalho*. Todavia o conceito ainda é útil se interpretado de acordo com a nova tutela jurídica dada ao meio ambiente pela atual Carta Republicana.

O meio ambiente tem, portanto, a função de abrigar e reger a vida em todas as suas formas. A cidade, enquanto aspecto do meio ambiente, também possui essa função ambiental, já que, por excelência, é o local de habitação e vivência da maior parte da população da Terra e local de desenvolvimento de grande parte da atividade humana.

A função ambiental da cidade deverá ser atendida pela implementação do plano diretor, de acordo com as diretrizes do

Estatuto da Cidade, sem se olvidar de que a sua implementação deve visar, precipuamente, à efetivação do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que o meio urbano é, como já se disse, importante aspecto do meio ambiente, conforme salientado por Silva (2004, p. 18).

Na opinião de Rocha (1999, p. 20), a correlação entre o microssistema ambiental e o urbanístico efetiva-se em decorrência de seus objetos mediatos e comuns: a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem-estar dos habitantes da cidade. Por conseqüência, na defesa ambiental propriamente dita e na ordenação dos espaços habitáveis, o que se objetiva é a concretização das funções sociais da cidade.

O estudo da função ambiental da cidade é, assim, matéria afeta tanto ao Direito Ambiental (proteção do meio ambiente) como ao Direito Urbanístico (organização dos espaços habitáveis), de modo que se pode dizer que, em certo grau, ambos objetivam a gestão ambiental sustentável do território urbano.³¹

E o Estatuto da Cidade, se efetivamente posto em prática nos municípios brasileiros, por meio de planos diretores e leis locais pautadas pelo ideal de sustentabilidade, será importante instrumento para a qualidade de vida urbana, reduzindo, p. ex., a poluição hídrica, sonora, visual e atmosférica, bem como gerenciando os resíduos e aumentando os espaços ambientalmente saudáveis além da proteção do patrimônio cultural (histórico, arquitetônico, paisagístico, turístico), bem como o ordenamento do trânsito, visando à melhor circulação das pessoas, bens e serviços, tornando efetivo, assim, o *direito a cidades sustentáveis*.

31 Para Granziera, a relação entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico tem como ponto de partida a edição do Decreto-Lei nº 1.413, de 14-08-75, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, estabelecendo que "nas áreas críticas será adotado esquema de zoneamento urbano, objetivando, inclusive, para as situações existentes, viabilizar alternativa adequada de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação de equipamentos de controle de poluição" (art. 4º) (GRANZIERA, 2009, p. 470).

6 Conclusão

O desenvolvimento urbano deve, sob pena de conflito com os mais importantes princípios e valores que norteiam nosso sistema jurídico vigente, atender às necessidades essenciais da população urbana, respeitar e fazer valer os direitos humanos e objetivar o desenvolvimento sustentável. Isso porque o desenvolvimento urbano apresenta como elemento condicionante *a pessoa*, por ser o sujeito central do desenvolvimento, de modo a romper com a concepção que entende as pessoas como meros fatores de produção.

É esse desenvolvimento que deve fazer realizar as *funções sociais da cidade* como efetivação do *direito a cidades sustentáveis*, consoante prescrito no art. 182 da Carta Magna, e no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, salientando-se que essas funções, compatibilizadas com o princípio da *dignidade da pessoa humana*, no dia-a-dia da vida em sociedade dizem respeito especialmente à moradia digna, ao trabalho, ao lazer e ao consumo consciente.

As *funções da cidade* constituem interesses difusos, pois não há como individualizar os sujeitos afetados pelas atividades citadinas e pelas relações estabelecidas no âmbito da cidade, na medida em que todos os seus habitantes têm como contingência habitar e usar esse mesmo universo indivisível – a cidade. Assim, a função social da cidade estará sendo cumprida de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade ambiental urbana.

As cidades necessitam ser socialmente mais justas. Esta justiça se traduz especialmente nas esferas econômica e ambiental. Alcançar tal desiderato depende estreitamente de ações com vistas a um repensar e reconstruir um ambiente que leve em conta as necessidades cotidianas dos cidadãos, mas que também não se esqueça de considerar o paradigma de felicidade social e culturalmente construído. Necessita-se de uma urgente política urbana nacional integradora, que vise a uma melhor

distribuição da riqueza, aperfeiçoamento da justiça social e permanente compromisso com a salvaguarda da natureza e dos recursos naturais.

Desse modo, impõe-se a necessidade de iniciativas que tenham por fim a realização do direito a cidades sustentáveis, considerando que este direito tem um sentido profundamente social, na medida em que dele depende a realização de uma série de outros direitos fundamentais.

Urban Sustainability and the social functions of the city

Abstract: In the 20th century, the phenomenon of urbanization, marked, especially, the first world nations and the ones in development. In Brazil, this social economic model induced drastic social-spatial changes and very serious environment consequences, notably in large urban centers, surrounded by concerns of extreme severity and of hard solution. In this context, the edition of Law nº 10.257/2001 - City Statute, that regulated the Urban Politic chapter - articles 182 and 183 of the Constitution, represented an undeniable advancement in the fight for a fairer, democratic and healthy urban territory. Informed by constitutionals, urbanistics and environmentals principles, especially the property social function as well the social and environmental function of the city, the Law begins to support the counties in the adoption of legal apparatus that guarantee to all society sectors equal distribution of the social-territorial onus and benefits caused by urbanization, as well like the implementation of the city social functions by the Master Plan, allowing too the regularization of the lands unevenly occupied. Therefore, one can analyze how the regulatory content of the principles related to city planning and urbanism, accomplished by the urban politic, enable the law to sustainable cities to be a reality, with the availability of urban and environment politic, consonant social aspiration contained in the Federal Constitution, City Statute and in the Master Plan.

Keywords: Sustainable cities. Legal principles. City Functions. City statute. Master Plan.

Referências

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. Luís Afonso Heck (Trad.). *Revista de Direito Administrativo*, n. 217, jul./set. 1999.
- ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 41-79.
- BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 118-137.
- BOTREL, Karla. Direito urbanístico. In: MUKAI, Toshio. *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 11-28.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Atlas do Censo Demográfico – 2000, publicado em 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2006.
- DIAS, Maurício Leal. A função social ambiental da cidade como princípio constitucional. *Jus Navigandi*. Terezina, ano 9, n. 565, 23 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6210>>. Acesso em: 11 jun. 2006.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. Função ambiental da propriedade urbana. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, vol. 2, 2005. p. 299-326.
- GARCEZ, Rochelle Jelinek. Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, v. 2, 2005, p. 357-379.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina B. Função social da cidade e da propriedade urbana. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, v. 2, 2005, p. 265-281.

- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito urbanístico: Estatuto da Cidade. Plano Diretor Estratégico*. São Paulo: NDJ, 2004.
- JACOBI, Pedro. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 384-390.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- PINHEIRO, Renata P. *Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: RT, 2005.
- REIS, Miguel; LISO, Carlos Henrique. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Uma cidade para todos. In: GARCIA, Maria (Coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 165-204.
- ROCHA, Julio César de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
- ROSSIT, Liliana Allodi. Das cidades fortificadas aos loteamentos fechados. In: GARCIA, Maria (Coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 55-92.
- SALEME, Edson Ricardo. Normas e políticas públicas no Direito Ambiental Internacional. In: *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. ano 2, n. 2, Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas/Secretaria de Estado da Cultura/Universidade do Estado do Amazonas, 2004. p. 201-213.
- SARNO, Daniela Campos Libório Di. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 61-100.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à Cidade: Trilhas legais para o Direito às Cidades Sustentáveis*. São Paulo: Pólis/Max Limonad, 2001.

_____. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como instrumento de Política Urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SÉGUIN, Élide. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Maurício Fernandes da. A desafetação de áreas verdes advindas de aprovação de loteamentos perante a tutela ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 113, 25 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4208>>. Acesso em: 06 abr. 2006.

_____. Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: *HILÉIA: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus: UEA, n. 1, ago./dez. 2003, p. 121-137.

Trabalho Forense



