



**Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

DESAFIOS PARA AS CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

Ramon de Souza Oliveira (UnB) - ramonsouza0@hotmail.com

Bolsista de Extensão no País do CNPq - Nível B. Mestrando da Universidade de Brasília. Graduação em Direito Pela PUC-GOIÁS.

José Antônio Tietzmann e Silva (UnB) - jaatees@gmail.com

Doutor em Direito Ambiental pela Universidade de Limoges (França).

DESAFIOS PARA AS CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

SUSTAINABLE CITIES' CHALLENGES IN BRAZIL

RESUMO:

O mundo é urbano, já constatou a Organização das Nações Unidas: somos mais da metade da população mundial vivendo em zonas urbanas desde o ano de 2006. E, devido aos problemas tradicionalmente aliados à urbanização, que com ela se incrementam, aplicar o conceito de desenvolvimento sustentável à gestão do meio urbano se faz necessário. Diante disso, será possível pensar na sustentabilidade urbana como elemento factível no Brasil? São as normas jurídicas em vigor adaptadas a essa finalidade? Com que instrumentos pode a sustentabilidade urbana se afirmar? São esses alguns dos elementos que se apresentam no presente artigo, a partir de uma visão panorâmica da sustentabilidade urbana, em nível internacional e em nível brasileiro, apresentando-se, ao final, sugestões para que ela possa melhor se afirmar.

Palavras-chave: cidade sustentável, direito urbanístico, boa governança.

ABSTRACT:

United Nations has already confirmed that the world is urban: since 2006, more than half of the global population lives in urban zones. In this way, applying the concept of sustainable development to urban administration is a necessary challenge, especially because the problems attached to urbanization grow within it. Considering this, is it possible to think in urban sustainability as a possible achievement in this country? Is Brazilian law adapted to this end? Which would be the legal instruments for achieving urban sustainability? These are some of the elements presented in this article, from a panoramic vision of urban sustainability, both international and Brazilian. In conclusion, suggestions for a better affirmation of urban sustainable development are presented.

Key words: sustainable city – urban law – good governance

INTRODUÇÃO

Se no curso da história da Humanidade, onde ainda se perquirem – e se descobrem – elementos acerca do modo de vida dos *homo erectus*, *homo habilis* ou *homo sapiens*, não se pode deixar de considerar, na história contemporânea, uma categoria humana bem particular, qual seja, o *homo urbanus*.

Isto, pois, como indicou a agência onusiana para os assentamentos humanos (UN-Habitat), desde o ano de 2006 mais da metade da população mundial vive em zonas urbanas, situação que, por certo, se diferencia segundo o país considerado; a título de exemplo, Mônaco tem 100% de cidadãos, número que alcança 92,7% na Austrália, 90,6% na Argentina, 80,8% nos Estados Unidos ou, ainda, 60% na Argélia. Não nos cabe, por certo, aqui elencar os percentuais de urbanos em cada um dos países do globo, no entanto, os números apresentados indicam que, pela via migratória ou pelo simples crescimento das zonas urbanas, há uma clara tendência global de aumento na população urbana. Tendência – e realidade – que não é distinta no Brasil, onde 86,12% dos habitantes são cidadãos¹.

A questão urbanística, portanto, tem pertinência de tratamento, independentemente do âmbito territorial considerado. Em nível brasileiro, por exemplo, são mais do que conhecidos os problemas urbanos das grandes metrópoles da região Sudeste, caso de São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte, os quais se repetem em cidades de menor porte – como Campinas ou Goiânia – devido, sobretudo, à falta de planejamento e/ou à adoção de paradigmas inadaptados para cada realidade urbana. Por outro lado, apesar de exemplos de planejamento e de visão urbana estratégica, são menos evidentes no cenário nacional as boas soluções urbanísticas adotadas em Curitiba ou a institucionalização da análise da pegada ecológica² em Campo Grande. Enfim, mesmo na região menos populosa e urbanizada do País – a região Norte – um percentual significativo da população está nas cidades de médio e de grande porte³, as quais não deixam de ter impactos sobre os meios natural e humano.

Apesar da presença massiva do *homo urbanus* sobre o planeta, é certo que não nos afigura ainda como realidade a hipótese aventada por Constantinos A. Doxiadis em sua *Ekistics*⁴, qual seja, a de que toda a superfície terrestre seria, no século XXI, uma única e ininterrupta cidade, a chamada *Ecumenópolis*. Essa “profecia” sessentista, ainda que reveladora da extensão descomunal que tomam

¹ Dados recolhidos no site www.ibge.gov.br, “países”, na data de 5 de novembro de 2009.

² A noção de “pegada ecológica” foi proposta pelo canadense William Rees no começo da década de 1990. Trata-se de um indicador da pressão exercida sobre o meio ambiente. A pegada ecológica mede a carga que uma determinada sociedade impõe à natureza. Cf. VEYRET, Yvette. *Dictionnaire de l'environnement*, p. 127, tradução livre.

³ Segundo dados do IBGE, apresentados em sua série **Perfil dos Municípios Brasileiros**.

⁴ DOXIADIS, Constantinos A. *Ekistics. An Introduction to the Science of Human Settlements*.

algumas cidades, especialmente nos países em via de desenvolvimento⁵, não é, ainda, realidade, e tampouco se concretizará.

Primeiramente, pela necessária interação e interdependência existentes entre meio urbano e meio rural, o que se afirma, inclusive, nas normas internacionais, como internas, relativas ao assunto. Nesse sentido é que, de uma parte, textos como a Agenda 21 (1992) ou a Agenda Habitat (1996) e, de outra parte, o Estatuto da Cidade⁶, afirmam sem margem a dúvidas que o ordenamento do território deva ser integrado, abarcando, de forma concomitante e complementar, os meios urbano e rural. Em segundo lugar, se dados demonstram que a população urbana não cessa de aumentar em medida proporcional à capacidade de atração metropolitana, existe também um fluxo migratório negativo das metrópoles, que é, aliás, constante e progressivo. Mais e mais pessoas têm deixado as grandes cidades e privilegiado centros urbanos de menor importância ou, ainda, a zona rural, em busca tanto da qualidade de vida perdida, quanto de oportunidades de trabalho.

Considerados ambos os fluxos migratórios – assim como a realidade da urbe – evidenciam-se problemas, ressentidos diretamente pelas populações urbanas, como rurais.

Daí a necessidade de se pensar em sustentabilidade urbana e, por certo, de se tratar do presente tema, que anda de par com as preocupações das agendas internacional e brasileira. Em especial num momento em que se tem consagrado, em nível internacional, o debate em torno das mudanças climáticas, o que nos enseja, obrigatoriamente, pensar em algo que se apresentou como “programático” no seio da Declaração do Rio de Janeiro (1992), em resposta às preocupações esposadas em Estocolmo (1972): a necessária mudança nos padrões de produção e de consumo⁷.

Em nível internacional, consideram-se os problemas dos assentamentos humanos de forma concomitante à questão ambiental, mais precisamente a partir

⁵ Não é demais ressaltar nesse sentido que, dentre os dez maiores tecidos urbanos do mundo – Tóquio, Nova Iorque, Cidade do México, Bombaim, São Paulo, Nova Déli, Xangai, Calcutá, Daca, Buenos Aires – oito se encontram nos chamados países emergentes.

⁶ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, DOU de 11 de julho de 2001.

⁷ Princípio 8, Declaração do Rio: “Para se alcançar um desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e de consumo e promover políticas demográficas apropriadas”.

de 1976, na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos⁸, reunião prevista no plano de ação da conferência de Estocolmo. Além de evidenciarem-se os problemas vivenciados nas grandes cidades, erige-se em Vancouver, sob a égide do planejamento, a necessidade de integrar a gestão dos meios humano e natural. O que conduz, diretamente, à ideia da sustentabilidade dos assentamentos humanos, afirmada muito claramente em vários dos princípios gerais de Habitat I⁹.

Essa gestão integrada dos assentamentos humanos passa a permear os encontros internacionais e documentos relativos ao tema, dentre os quais se destacam, de uma parte, a segunda conferência Habitat e, de outra, a constituição da rede europeia de cidades sustentáveis.

A conferência onusiana se realizou no ano de 1996, na cidade de Istambul, na Turquia, e, tal a conferência do Rio de Janeiro de 1992 em relação ao meio natural, representou um momento ímpar no trato internacional das questões ligadas ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Em Istambul, não somente se discutiram essas questões, como se definiram metas e condições específicas para a afirmação do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, através da chamada Agenda Habitat. Este documento, a “Agenda 21 dos assentamentos humanos”, se estabelece como referencial para o seu desenvolvimento sustentável, o que não poderia se concretizar sem sua gestão planejada e integrada.

A rede europeia de cidades sustentáveis, também conhecida como “rede de Aalborg”, é outro marco na afirmação internacional da sustentabilidade urbana, tendo em vista que, do alto de seus mais de 2600 membros, vem contribuindo para a aplicação efetiva de ideias, princípios e instrumentos capazes de afirmar o desenvolvimento sustentável em nível municipal¹⁰.

E, ao se considerar, ainda em nível europeu, a cidade sustentável no direito francês – país com tradição em ordenamento territorial – cabe notar que as normas e políticas públicas, tanto em matéria de urbanismo como em matéria de

⁸ Mais conhecida como “Habitat I”, realizada em Vancouver, no Canadá, entre os dias 31 de maio e 11 de junho de 1976.

⁹ Dentre os princípios enumerados pela Declaração de Vancouver, citam-se os seguintes: melhoria na qualidade de vida é o objetivo mor dos assentamentos humanos; o tratamento equânime de seus habitantes; o desenvolvimento econômico pautado pela sustentabilidade; a garantia de direitos fundamentais, com vistas à dignidade da pessoa humana; a prevenção de danos ambientais.

¹⁰ Para mais informações, consultar o site <http://www.sustainable-cities.eu/>.

ordenamento territorial, devem ter no desenvolvimento sustentável um objetivo a alcançar, exigência inserida pelo artigo 6º da Carta Constitucional do Meio Ambiente, de 2005¹¹.

Em nível brasileiro, foi o Estatuto da Cidade que trouxe o desenvolvimento sustentável expressamente ao meio urbano, especificamente através da afirmação do direito às cidades sustentáveis, que considera a sustentabilidade urbana não de forma vaga, mas caracterizada em funções que a cidade deva garantir a seus habitantes.

Diante desses elementos, o que se vislumbra, tanto no plano interno como no internacional ou comparado, é a grande ambição ilustrada pelas normas jurídicas e pelas políticas públicas vinculadas à sustentabilidade urbana. De onde, a questão: é a cidade sustentável uma utopia? E, ainda, de que maneira, com que instrumentos podem superar-se os desafios para a sua concretização?

São alguns elementos de resposta a essas questões que pretendemos colocar, despretensiosamente, neste texto.

1. OS DESAFIOS A SEREM ABORDADOS

Considerar uma cidade ou um assentamento humano implica considerar problemas que são inerentes, entre outros, à sua concepção, aos seus habitantes, ao seu ambiente. Daí, com muita propriedade, haver Sylvie Joubert mencionado, em sua tese doutoral de direito urbanístico, que:

A representação da cidade associa, hoje em dia, uma imagem de desconforto, de moléstias, assim como uma imagem da concentração dos grandes males de nossos tempos: violência, exclusão, pobreza, poluição, marginalização, insegurança, estresse, desamparo, solidão (JOUBERT, 2002, p. 676).

Note-se, ainda, que sendo as cidades espaços de grande concentração populacional e, especialmente os grandes centros urbanos, as vitrines das inovações tecnológicas do gênio humano, não é descabido considerar o que E.F. Schumacher cita em seu *Small is beautiful*:

¹¹ Artigo 6º, lei constitucional n. 2005-205 de 1º de março de 2005: As políticas públicas devem promover um desenvolvimento sustentável. Neste sentido, devem conciliar a proteção e a valorização do meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o progresso social.

As mudanças nos últimos vinte e cinco anos, tanto na quantidade como na qualidade dos processos industriais humanos, produziram uma situação totalmente nova – a resultante não de nossas falhas, mas do que pensávamos serem nossos maiores sucessos. E isso ocorreu tão repentinamente que sequer visualizamos o fato de que estávamos muito rapidamente nos servindo de um tipo de capital insubstituível, qual seja, as margens de tolerância, benevolmente disponibilizadas pela natureza (SCHUMACHER, 1993, p.5).

E, mais, segundo notícia o IBGE em seu **Perfil dos Municípios 2008**, temos que:

A análise das informações referentes à ocorrência frequente de impactos ambientais nos municípios do País mostra que os três problemas mais observados mantêm forte correlação entre si, tendo em vista que o assoreamento de corpo de água tem como causa o desnudamento dos solos ocasionado, em geral, por queimadas e desmatamento, os quais constituem, por sua vez, os problemas mais apontados pelos gestores ambientais municipais. Os resultados mostram ainda que, dentre os municípios que informaram a ocorrência de problema ambiental, a média é superior a quatro ocorrências por município.

Observa-se, ainda, que a ocorrência de impactos ambientais no País aumenta à medida que aumenta sua população e apresenta natureza diferente quando analisada a partir do recorte faixa de tamanho da população do município. Entre os municípios com até 50 000 habitantes, a prevalência das ocorrências é de queimadas, desmatamento e assoreamento. Entre os municípios com mais de 50 000 até 500 000 habitantes, assoreamento de corpo de água, poluição do recurso água e desmatamento. Entre os municípios com mais de 500 000 habitantes, as ocorrências mais freqüentes são poluição do recurso água, assoreamento de corpo de água e poluição do ar.¹²

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como o direito às cidades sustentáveis, ambos previstos pelo ordenamento jurídico pátrio¹³, constituem verdadeiros direitos fundamentais, visto como se confundem com os direitos humanos, nas suas várias “gerações”¹⁴. Daí é que os problemas urbanos se refletem negativamente sobre esses direitos, os quais visam garantir, ao fim e ao cabo, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República¹⁵.

Diante disso, cabe aqui a abordagem de pelo menos duas vertentes dos problemas vivenciados em nossos assentamentos humanos: de uma parte, a questão do acesso aos serviços públicos essenciais; de outra parte, as pressões sofridas pelo meio urbano, em detrimento de sua sustentabilidade.

2. O ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

¹² IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**, pp. 101-102.

¹³ Respectivamente, no art. 225 da Constituição de 1988 e no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade.

¹⁴ Coloca-se, aqui, “gerações” entre aspas pelo fato de não existirem, a bem da verdade, distintas gerações de direitos humanos; estes se inserem, isso sim, num contexto de evolução histórica, além de deverem ser considerados segundo uma de suas características contemporâneas, qual seja, a sua indivisibilidade.

¹⁵ E finalidade do Estado brasileiro, conforme art. 1º, III, da Constituição de 1988.

A temática do acesso aos serviços públicos essenciais enseja a consideração das funções da cidade, elencadas pelo urbanista francês Le Corbusier já na Carta de Atenas, em 1933. Essas funções, presentes ainda hoje, tanto nos documentos internacionais que tratam da questão urbana como nas normas de direito interno, estão no Estatuto da Cidade brasileiro, ao afirmar o direito às cidades sustentáveis.

2.1 As funções da cidade – a garantia do direito às cidades sustentáveis

Apesar de revelar traços de utopia ao fazê-lo, o Estatuto da Cidade afirma, em seu artigo 2º, I, o direito às cidades sustentáveis, verbis:

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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O direito acima afirmado traz, de forma mais do que evidente, as mencionadas funções da cidade. Busca garantir uma melhor qualidade de vida a todos, assim como uma redução da pegada ecológica das cidades brasileiras; e isso não somente a partir da afirmação legal de um direito mas, sobretudo, a partir da instrumentalização das diretrizes e instrumentos que devem ser aplicados à política urbana como um todo. Seara na qual se destaca o planejamento urbano, carro-chefe de uma visão integral e integrada da gestão territorial municipal.

Não é sem razão que o Estatuto dá ao plano diretor caráter de essencialidade; eleva essa ferramenta à condição de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”¹⁶. E, nesse sentido, não é demais ressaltar que os documentos internacionais que tratam da temática, de Vancouver (1976) a Istambul (1996), de Aalborg (1994) à Nova Carta de Atenas (2003), todos eles mencionam a importância do planejamento de longo prazo visando à sustentabilidade urbana (e rural), via plano diretor.

Ocorre que, mesmo diante dessa importância acordada ao planejamento urbano – algo que prescindiria de afirmação legal – verifica-se que nem todos os

¹⁶ Cf. art. 39 e s. do Estatuto.

municípios brasileiros estão obrigados pelo Estatuto de 2001 a estabelecer um plano diretor municipal que o integre. E, dentre os que estão obrigados a tanto, muitos não observaram os limites da vacatio estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

Pela primeira crítica, é de se notar que o plano diretor é obrigatório, entre outros, para os municípios que tenham mais de 20 mil habitantes, que estejam em região metropolitana ou, ainda, onde haja a intenção de uso de instrumentos visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana¹⁷. Ora, ao não considerar a obrigatoriedade de planejamento seguindo o Estatuto para todos os municípios brasileiros, uma oportunidade foi perdida no sentido de que os municípios de pequeno porte poderiam tornar-se, ainda que em consórcios, verdadeiros laboratórios de desenvolvimento urbano sustentável. E, por certo, poderiam constituir bancos de boas experiências nesse campo, o que ocorrerá, segundo as atuais perspectivas, somente a partir das boas intenções e de uma verdadeira visão de Estado, e não de governo, de poucos administradores locais¹⁸.

Já no que tange ao segundo ponto, qual seja, o período de vacatio legis do Estatuto e a realidade da gestão municipal no Brasil, o cenário já foi mais sombrio. Entretanto, há um número considerável de municípios que ainda não tem devidamente implementado plano diretor, nos moldes do que determina o Estatuto. Nesse sentido, dados do IBGE dão conta de que, no universo de municípios obrigados pelo Estatuto, temos os elementos representados pela tabela e pelo gráfico a seguir:

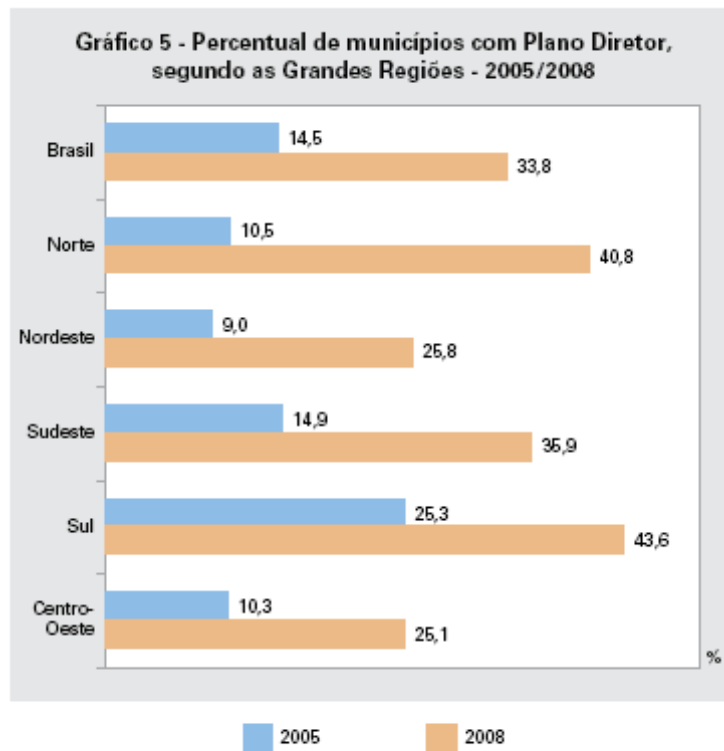
Tabela 9 - Municípios com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor e municípios que necessitam elaborar o Plano Diretor com mais de 20.000 habitantes Brasil - 2005/2008

Ano	Municípios		
	Com mais de 20.000 habitantes	Com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor	Que necessitam elaborar o Plano Diretor
2005	1 594	526	1 068
2008	1 622	1 303	319

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

¹⁷ Utilização compulsória, imposição progressiva, expropriação com pagamento em títulos.

¹⁸ A título de referência nesse sentido, pode-se considerar um dado, avançado pelo IBGE: pouco mais de 1/5 dos municípios brasileiros têm instalado e em funcionamento regular conselhos municipais de meio ambiente.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

Na tabela acima, o universo considerado é o dos municípios que estão obrigados, segundo o artigo 41 do Estatuto, a elaborar plano diretor¹⁹, enquanto no gráfico que vem em seguida, o universo já é a totalidade de municípios brasileiros.

Ora, a lei 10.257 é de julho de 2001, estando em vigor desde agosto daquele ano. É a partir de então que a norma estabelece prazo de cinco anos para os municípios indicados no artigo 41 e incisos para elaborarem plano diretor que inclua os princípios, diretrizes e instrumentos estatutários. Vistos os dados apontados acima, conclui-se que há ainda várias cidades brasileiras que estão literalmente na ilegalidade, no que diz respeito ao planejamento urbano.

Nota-se, portanto, com clareza o porquê das dificuldades apresentadas ao se aventar o tema das funções da cidade e do acesso aos equipamentos e serviços públicos essenciais. Sua ausência e/ou ineficiência encontra grande parcela de justificação na falta de planejamento que permeia a gestão urbana brasileira. Notam-se quotidianamente ações e políticas públicas descabidas e até mesmo

¹⁹ Art. 41, lei 10.257/2001: “O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

irresponsáveis, sem contar o *laissez faire* governamental em relação a ilegalidades e irregularidades visíveis sem muito esforço em meio urbano. Não é por acaso, vale ressaltar, que a integralidade dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes tem favelas, assim como loteamentos irregulares e clandestinos²⁰.

É igualmente nessas grandes cidades que os riscos naturais e tecnológicos têm se apresentado em proporções cada vez maiores – caso, entre outros, das enchentes, dos desmoronamentos, dos índices de mortalidade por poluição ou dos sinistros envolvendo atividades perigosas em áreas inadequadas.

Ora, não se trata de simples fatos consumados, mas de fatos que se concretizam a cada dia, vista a ausência conjuntural de reais políticas e ações públicas de apoio a cada uma das funções urbanas já elencadas. A falta de moradia digna enseja a ocupação de áreas públicas, particulares e de risco; a falta de trabalho leva à informalidade e até mesmo à marginalidade; a ausência de opções de lazer não incentiva nem garante a cidadania; enfim, os sistemas públicos de transporte deficientes, aliados aos privilégios infraestruturais acordados aos veículos particulares, conduzem, em muitos casos, ao caos total de uma cidade. Os corriqueiros exemplos da cidade de São Paulo, presentes em cada vez mais cidades brasileiras, dispensam comentários suplementares.

Outrossim, não se pode deixar de considerar a extrema importância de que se reveste o papel do poder público, em todas suas esferas, no sentido de controlar o respeito às regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico, em especial no que tange às normas de urbanismo. Com efeito, em se tratando apenas da ocupação do território, note-se que a “cidade ilegal” surge dentro da “cidade legal”, justamente pela ausência do Estado em fazer cumprir com as regras estabelecidas em matéria de uso e ocupação do solo. De onde as situações de risco, seja na ocupação residencial, comercial e/ou industrial do solo urbano, podem facilmente ser evitadas ou revertidas, a partir do momento em que haja vontade política suficiente para fazer cumprir com as normas locais de ordenamento territorial.

Diante disso, verifica-se com clareza existir um vínculo estreito entre planejamento urbano e garantia de cumprimento das funções sociais da cidade.

²⁰ Cf. série *Perfil dos Municípios Brasileiros*.

Funções essas que se apresentam, inclusive, em textos internacionais de direitos humanos, quando tratam dos direitos econômicos, sociais e culturais, exigíveis dos Estados progressivamente, segundo suas possibilidades e considerado o seu grau de desenvolvimento²¹.

Ademais das deficiências em matéria de planejamento urbano, as cidades sofrem distintos tipos de pressão, que ensejam consequências negativas para a gestão urbana sustentável a curto, médio e longo prazo.

3 AS DISTINTAS PRESSÕES SOBRE O MEIO HUMANO

Quando se consideram os interesses que envolvem a gestão urbana e, notadamente, a ocupação e o uso do solo, encontram-se elementos de pressão cujas origens estão no setor privado, como não poderia deixar de ser, mas também no setor público, como se verá a seguir. Uns e outros devem ser considerados em se tratando de construção e reconstrução da sustentabilidade urbana.

3.1 Pressões do setor privado

Até há pouco tempo se noticiava a falta de guias em nível global, diante do fabuloso crescimento do setor da construção civil em vários países. E, à semelhança de outras localidades no mundo, o número de empreendimentos imobiliários nas cidades brasileiras é crescente e as ofertas, constantes.

Dados estatísticos acerca do setor da construção civil dão conta de que sua expansão está alinhada com o crescimento do PIB brasileiro, verificado em 2007 o maior acréscimo desde 1996²². E, particularmente, no que tange à construção de residências, houve avanço nominal de quase 14% entre os anos de 2006 e 2007, diante não apenas do peso que representa a moradia como função numa cidade, como também pelo aumento da oferta de crédito imobiliário

²¹ Cf. art. 1º do Protocolo de São Salvador (1988), à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José, 1969).

²² Em 2007, a expansão do setor da construção está em linha com o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB brasileiro (5,7%), com o desempenho da atividade da construção no PIB (5,0%) e com a formação bruta de capital fixo, que avançou 13,5%, assinalando o maior acréscimo desde o início da série histórica, em 1996. A atividade empresarial da construção foi influenciada positivamente por um conjunto de fatores diretamente relacionados à dinâmica do setor, tais como: crescimento da renda familiar e do emprego, aumento do crédito ao consumidor, maior oferta de crédito imobiliário e manutenção da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI de diversos insumos da construção. (*In* IBGE, **Pesquisa Anual da Indústria da Construção**, p. 24).

Apesar de toda essa pujança do setor imobiliário, é de se notar que o déficit habitacional brasileiro, estimado pelo Ministério das Cidades em 6,27 milhões de unidades²³, não se esmaece na mesma proporção. Primeiramente, porque a especulação imobiliária, apesar de combatida veementemente pelo Estatuto da Cidade, ainda é uma realidade no País; em segundo lugar, pelo fato de que grande número de lançamentos imobiliários não se destina a atender às populações de baixa renda, mas sim às categorias mais abastadas da população – as classes média e alta; um terceiro motivo é a ausência de planejamento territorial em nível macro, o que enseja a manutenção de fluxos populacionais em direção às zonas mais densamente povoadas; enfim, cabe menção à própria falta de planejamento e/ou ao *laissez faire* governamental em relação à ocupação do espaço urbano, o que conduz à extensão desmesurada e à verdadeira “periferização” de nossas cidades, pela conurbação.

E nessa linha, discutindo-se entre a cidade ideal – se extensa ou adensada – há uma forte tendência de ocupação verticalizada do solo, sobretudo nas grandes urbes, que encontra relação direta com a alta no preço dos terrenos. Se esse adensamento, por um lado, pode ser extremamente benéfico para a cidade em termos de sustentabilidade – por menor extensão de solo ocupado e, portanto, impermeabilizado – é de se notar que, se autorizado sem critérios, tem efeitos extremamente negativos no que tange à qualidade de vida urbana. Isto pois um bairro extremamente denso, ocupado por edifícios com muitos andares, enseja problemas de trânsito, de estacionamento, de inadequação das redes de água, esgotamento sanitário, escoamento de águas pluviais, de energia elétrica. Sem falar nos impactos visual e ambiental de arranha-ceús, que acabam por modificar até mesmo o microclima de uma determinada localidade.

E, infelizmente, esses problemas se apresentam como uma constante em nossos municípios mais populosos, visto como parte considerável deles não tem ainda em vigor todos os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, caso do estudo de impacto de vizinhança. E, mais, há quem acredite, no seio da gestão urbana, que a exigência desse estudo de impacto afasta a necessidade de estudo de impacto ambiental, para empreendimentos potencialmente degradantes da

²³ Dado apresentado pelo Ministério das Cidades em junho de 2009.

qualidade de vida urbana, pela espoliação do meio natural. Nesse sentido, não se pode considerar uma visão compartimentada entre os dois meios – e, por conseguinte, entre os dois instrumentos. Por certo, ao se considerar, v.g., o adensamento extremo de certas regiões da cidade, é de se notar que enseja, dentre outros problemas, incremento no tráfego de veículos e mais congestionamentos; portanto, mais emissões de gases de efeito estufa, o que enseja a degradação do meio natural (e da saúde humana). Essas consequências estão igualmente presentes ao se considerar, por outro lado, a ocupação expandida do território urbano, que exige mais deslocamentos quotidianos populacionais.

E, apesar disso, tanto a figura da cidade densa como a figura da cidade expandida, são uma realidade tangível, mesmo de forma concomitante, nos municípios brasileiros. O que se dá em virtude, notadamente, da “bolha” imobiliária formada a partir da especulação em torno do preço dos terrenos e das tendências de ocupação desta ou daquela parcela do território urbano. Isso ocorre a partir do direcionamento de investimentos públicos e/ou privados, os quais se apresentam, muitas das vezes, numa sintonia que beira a promiscuidade.

Não devem ser vistas com maus olhos as iniciativas dirigidas a uma maior interação entre os setores público e privado. Em especial pela recorrente ausência de meios do primeiro que possam ser destinados ao desenvolvimento municipal (sustentável). Essas parcerias, entretanto, em nome de uma suposta higidez, não podem chegar a deturpar a sustentabilidade urbana: é certo que o setor privado – em especial o imobiliário – tem interesse em contribuir com o desenvolvimento das cidades.

Entretanto não se pode, em nome dessa “boa vontade” acordar todo e qualquer tipo de benesse à iniciativa privada, deixando de considerar que, uma vez autorizadas as construções de empreendimentos imobiliários impactantes, eles ali estarão em definitivo, restando aos habitantes suportar a perda da qualidade de vida²⁴. E, nunca é demais lembrar, mesmo que em parceria com o setor privado, ordenar o território municipal não é somente prerrogativa, mas obrigação

²⁴ A título de exemplo, a cidade de Goiânia (GO), que teve seu plano diretor aprovado em 2007 (lei complementar municipal n. 171), colocou em xeque sua aplicação em definitivo, em relação a empreendimentos imobiliários ainda não autorizados até o prazo previsto no texto, em suas disposições transitórias. Daí é que, diante de pleito do setor imobiliário, se apresentou projeto de lei no sentido de prorrogar o prazo fixado (de 2 anos) para a aprovação desses projetos segundo a lei antiga, que não integra, por óbvio, os princípios e objetivos trazidos pelo Estatuto da Cidade – e que permite um adensamento desproporcional em várias regiões da Capital.

municipal, o que se faz em nome e com a supremacia do interesse público. O interesse privado, pois, é subsidiário do público, e não o contrário.

Diante dos elementos apontados, resta clara a pressão constante dos setores da construção civil e imobiliário sobre as urbes. Por isso, os administradores locais não podem deixar de impor as exigências contidas em seus planos diretores (devidamente atualizados segundo o Estatuto de 2001), sob pena de uma perda definitiva de qualidade de vida e, por evidente, do alcance e da concretude da sustentabilidade urbana.

Note-se, ainda, que o setor público, mais precisamente a esfera local de governo, pode também representar pressão negativa sobre a sustentabilidade do meio urbano, como veremos a seguir.

3.2 Pressões do setor público

Deixando de lado as questões relativas à irresponsabilidade pessoal de gestores públicos, os casos de corrupção para a liberação de licenças urbanísticas, ou ainda a inércia de certas administrações, podemos aqui considerar dois elementos de pressão exercidos pelo poder público municipal sobre a sustentabilidade urbana. E ambos estão vinculados à garantia das funções da cidade, por mais paradoxal que possa parecer. O primeiro deles está na necessidade de infraestruturas urbanas, enquanto o segundo, na garantia a todos do direito à moradia.

Considerado o primeiro elemento, é fato que toda cidade, por mais avançada, carece de um ou mais elementos em nível infraestrutural. Notadamente diante do constante crescimento que experimenta a população urbana mundial e, com ela, a necessidade de desenvolvimento – que se traduz, nas mais das vezes, em crescimento econômico. Moradia, asfalto, redes de água ou esgotamento sanitário, galerias pluviais, praças, parques, sinalização, zonas industriais, pontes, viadutos, novas avenidas etc., são vários os elementos infraestruturais que se apresentam como prováveis soluções para problemas urbanos.

Ocorre que, infelizmente, nem sempre critérios técnicos – quanto menos critérios que considerem fatores e funções ambientais, numa visão ecossistêmica e sustentável do território urbano – são levados em conta nos processos decisórios

relativos à instalação desses equipamentos. Ao contrário, veem-se com certa frequência casos de “necessidades criadas” que, ao invés de responderem ao interesse público, respondem ao interesse único do administrador que pretende promover sua imagem, ao do empreiteiro que necessita realizar uma obra ou, ainda, ao do especulador imobiliário.

E, nesse sentido, várias das exigências mínimas em termos de oportunidade e conveniência, de segurança, de resposta adequada às exigências ambientais – como estudos de impacto ambiental e de vizinhança – são ignoradas ou feitas pro forma pelo poder público, em nome de interesses particulares e/ou político-eleitorais. Daí é que não mais a infraestrutura – planejada ou construída – se vê a serviço de necessidades comuns, mas estas necessidades devem se adaptar e se contentar com o “novo” equipamento que se apresenta à cidade. Apesar de vergonhoso, não se deve olvidar que várias são as infraestruturas urbanas que, apresentadas nos palanques como soluções mágicas, em pouco ou em nada atendem à população.

Em relação ao segundo elemento de pressão acima mencionado, a moradia, merece breve destaque o programa federal brasileiro de moradias populares “Minha casa, minha vida”. Ao estabelecer como meta a construção de um milhão dessas residências no País, numa cooperação da esfera federal com Estados e Municípios, além da iniciativa privada, consequências desastrosas para a sustentabilidade urbana podem se apresentar.

Com efeito, pouco diferindo das políticas habitacionais de outrora, já se notam em vários municípios brasileiros, tal qual colmeias, amontoados de casas populares. Salvo raras exceções, essas casas, assim como vários conjuntos habitacionais verticalizados, estão em regiões ultraperiféricas das grandes metrópoles, onde a demanda por moradia é uma realidade.

O resultado positivo desse tipo de ação é buscar atender rapidamente à demanda reprimida de moradia social nos grandes centros urbanos. O resultado negativo, a seu turno, se converte em vários, cuja síntese é a degradação ambiental em sentido lato – incluindo, portanto, todos os elementos atinentes ao meio humano e, assim, à qualidade de vida.

Isto porque casas aglomeradas em bairros ultraperiféricos ensejam, entre outros problemas: a “guetoização” populacional, com todas as consequências que se possam vislumbrar (exclusão social, violência); maior número de deslocamentos de massas de trabalhadores, contribuindo para a emissão de gases de efeito estufa; necessidade de “encaminhar” serviços e equipamentos públicos a distâncias cada vez maiores das áreas com urbanização consolidada; direcionamento provável de uma expansão urbana desnecessária; consumo de terras agricultáveis e/ou áreas de risco e/ou áreas de proteção ambiental²⁵.

Essas pressões demonstram a inobservância de normas mínimas de boa governança na gestão do espaço urbano, em como ele se preenche e se relaciona com a sua população e com as demais escalas territoriais.

É nesse sentido que algumas pistas para remediar os problemas indicados podem se apresentar, com vistas a conferir uma efetiva sustentabilidade à gestão urbana, não somente no Brasil, mas também em outros países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão cabe-nos retomar as duas perguntas que abriram a presente abordagem: a) é a cidade sustentável uma utopia? b) de que maneira, com que instrumentos, podem superar-se os desafios para sua concretização?

Respondendo inicialmente à segunda questão, propomos pelo menos quatro pontos, dentre outros, que devem ser observados para o alcance da sustentabilidade urbana.

Primeiramente, deve-se ter no planejamento um elemento de base para a gestão urbana. Não coloco aqui nada de novo, pois, além de bastante lógico, há previsão expressa no Estatuto da Cidade a respeito da importância do plano diretor municipal para o ordenamento territorial (sustentável). E, justamente em razão disso, planejar significa para os municípios brasileiros, basicamente, ter planos diretores que sigam as diretrizes, princípios e normas estabelecidos há quase uma década pela lei federal n. 10.257. A partir do momento em que os

²⁵ Exemplo claro na atualidade brasileira recente está no Jardim Pantanal, bairro da zona leste da cidade de São Paulo, que experimentou neste ano de 2009, mais de 15 dias ininterruptos de alagamento, causando uma série de transtornos a seus moradores. Isso ensejou a constatação do óbvio pela municipalidade, ou seja, que é impossível manter essas pessoas morando em local que é área de várzea do rio Tietê – e que, portanto, nunca poderia ter sido loteado, tampouco abrigar prédios públicos e de moradia social. Segundo o jornal Folha de São Paulo, na edição de 29 de dezembro de 2009, a prefeitura da capital paulista anuncia, para 2012, a construção de 3.250 casas populares, destinadas a abrigar as famílias vítimas de enchente nessa localidade.

municípios brasileiros possam, todos – e não somente aqueles obrigados pelo Estatuto –, arvorar planos diretores adequados não apenas aos ditames dessa lei, mas à sua realidade particular, teremos já um bom começo de sustentabilidade urbana no País.

Logo, também repetindo o que já menciona a norma supracitada, o planejamento urbano deve abrir espaço para a democracia direta, ser participativo, ouvir os cidadãos. Os instrumentos para a participação – conselhos municipais, de bairros, do orçamento participativo etc. – contribuem tanto para a transparência na gestão pública como para a própria conscientização dos cidadãos. Isto porque, ao participar de instâncias democráticas onde se decide como e quando suas necessidades serão respondidas pela Administração – o que representa claramente atender ao interesse público – essas pessoas acabam por se identificar mais fortemente com a cidade em que vivem, além de compartilhar com o gestor municipal a responsabilidade pelas decisões que se tomam nessas instâncias. Forma-se um elo horizontal, e não vertical, entre a Administração e os administrados, o que é bom para a promoção de uma verdadeira cidadania. A esse respeito merece citação trecho do relatório Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, publicado pelo IBGE:

...o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras existentes e as formas de integração da sustentabilidade na gestão de um município apontam a necessidade do poder local para assegurar a sustentabilidade, sendo necessário também modificar princípios de gestão até então adotados e de fazer uso de mecanismos de (re)ordenação espacial. (In Indicadores... p. 306).

Outro elemento que merece atenção está nos bancos de boas experiências (ou práticas) em matéria de gestão urbana – e de gestão pública lato sensu. Como já colocado anteriormente, esse instrumento é de grande valia no sentido de estender ações de sustentabilidade urbana a vários municípios que talvez não possam, em condições normais, obter informações necessárias nesse sentido – por falta de informação e/ou por dependerem de consultorias especializadas. Esse tipo de instrumento existe em nível internacional, por exemplo, junto ao ICLEI²⁶ e à UNESCO²⁷, e tem funcionado muito bem, notadamente em se tratando de países

²⁶ *International Council for Local Environmental Initiatives*, quando fundado, em 1990, hoje *ICLEI – Local Governments for Sustainability*. Para mais informações, vide site <http://www.iclei.org/>.

²⁷ Em especial por seu programa MOST – *Management of Social Transformations*. Para mais informações, vide site www.unesco.org/shs/most.

em menor grau de desenvolvimento social, econômico e institucional, onde as condições são em geral pífias, quando se fala de sustentabilidade.

Aliás, ao se consolidarem os bancos de boas experiências num contexto globalizado, é de se notar que o caminho em direção a uma maior cooperação internacional fica aberto e, o que é mais importante, em franca expansão. Alguns exemplos que advieram de iniciativas internacionais – caso dos programas Habitat, da ONU, ou MOST, da Unesco – têm demonstrado que esse intercâmbio de práticas e informações se vincula estreitamente a ações de cooperação. Em nível regional e decorrendo de iniciativas locais, encontram-se, por exemplo, a rede Mercociudades, que abarca as urbes mercosulinas em torno de soluções de boa governança, assim como a já conhecida e bastante bem consolidada rede europeia de cidades sustentáveis – a rede de Aalborg –, que apresenta avanços indiscutíveis em matéria de sustentabilidade urbana.

Justamente em relação a desenvolvimento sustentável, cabe notar que outro ponto que merece destaque é o fato da sua banalização. Promover a sustentabilidade é, segundo os discursos, meta inarredável de todo e qualquer governo, objetivo de toda empresa, norma de boa conduta de todos os cidadãos. Sabe-se, entretanto, que a distância existente entre o discurso e a realidade é grande. E, mais, é certo que o emprego irresponsável do vocábulo “sustentável” vem muito a calhar em várias situações, visto como angaria votos, recursos, clientes, notoriedade. Daí a necessidade de se normatizar o “como” ser sustentável, pelo menos no que diz respeito à concretização da sustentabilidade urbana. Nesse sentido, não seriam umas poucas ações proativas na matéria que ensejariam o uso da etiqueta “sustentável” ou “agenda 21 local” como grife de luxo – e de desejo para um município. Promover a sustentabilidade deve poder ser verificado a partir de uma etiquetagem clara “Agenda 21 local” e que enseje não apenas responsabilidade no seu uso, como continuidade e progressividade das ações que se empreendam e/ou que se pretendam empreender. Um guia bastante claro nesse sentido é a própria Agenda 21 da conferência do Rio de Janeiro, de 1992.

A sustentabilidade urbana passa, destarte, pelas práticas de boa governança, já elencadas, mas, sobretudo – não é demais lembrar – pelo respeito

irrestrito, incondicional, ao interesse público, no qual se insere essa sustentabilidade. Daí é que as intervenções urbanísticas devem tê-lo sempre em mente, não permitindo que se sobreponham interesses privados e que, ao final, os benefícios (e não somente os custos) sócio-ambientais dessas intervenções sejam socializados.

Passando, enfim, à resposta à primeira das perguntas colocadas, cabe aludir ao papel de cada um, do indivíduo, para a afirmação da sustentabilidade urbana: não pode esta ser considerada como factível senão a partir do comprometimento da espécie homo urbanus, de que somos parte. E, nesse sentido, não é demais relembrar as palavras de E. F. Schumacher, em seu *Small is beautiful*:

Como poderíamos começar a minar a ganância e a inveja? Talvez em sendo, nós mesmos, menos gananciosos e invejosos; talvez em resistindo à tentação de transformar nossos luxos em necessidades; e talvez, ainda, em detalhando nossas necessidades para verificar se não podem ser simplificadas e reduzidas. Se não temos a força para fazer nada disso, poderíamos talvez parar de aplaudir o tipo de “progresso” econômico que não tem, claramente, qualquer base de permanência e dá apenas um modesto substrato àqueles que, sem medo de serem taxados de excêntricos, trabalham pela não-violência: como conservacionistas, ecologistas, protetores da vida selvagem, promotores da agricultura orgânica, distributivistas, pequenos produtores rurais e assim, sucessivamente? Um grama de prática vale, geralmente, mais que uma tonelada de teoria (SCHUMACHER, 1993, p. 25).

Cabe notar, portanto, que a cidade sustentável, da mesma forma que o desenvolvimento sustentável como um todo, depende de cada indivíduo. De cada um de nós, que somos destinatários de um direito-dever: o direito ao meio ambiente. Gozar desse direito, assim como do direito de viver numa cidade sustentável, passa, por certo, por ações proativas do poder público, mas passa igualmente pela proatividade social, em todos os seus segmentos, sob pena de que as decisões públicas continuem a ser tomadas vertical e descendentemente; sob pena de que algumas fatias do setor privado continuem a se beneficiar dos benefícios trazidos pelas operações urbanas, socializando os seus conhecidos reveses. Participar ativamente na gestão da cidade é, a bem da verdade, lutar por uma vida com qualidade e dignidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU DALLARI, Adilson e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2003, p. 440.
- ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995, p.345 .
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 244 .
- _____. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. v. 17. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, p. 81.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente 2002*. Rio de Janeiro : IBGE, 2005, p. 382.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros Gestão Pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005, p.135 .
- _____. *Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000, Brasil e grandes regiões*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, p. 62.
- _____. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004, p. 395.
- DOUMBE-BILLE, Stéphane (dir.). *Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en oeuvre juridique de la conférence de Rio*. Limoges: Université de Limoges/CRIDEAU, 1995, p. 414.
- DOXIADIS, Constantinos A. Ekistics. *An Introduction to the Science of Human Settlements*. New York: Oxford University Press, 1968, p. 527.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). *O município no século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: Hamburg Donneley Grafica Editora, 1999, p. 400.
- HAROUEL, Jean-Louis. *Histoire de l'urbanisme. Col. Que sais-je*. Paris: Presses Universitaires de France, 1981.
- JOUBERT, Sylvie. *Droit à la ville : Droit de la ville*. Tese de doutorado. Paris: Université Paris 2, 2 tomos, 2002, p. 676.
- LE CORBUSIER, Charles-Edouard Jeanneret-Gris. *La Charte d'Athènes*. Col. Points. Paris: Éditions de Minuit, 1957, p. 190.
- MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (dir.). *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001, Comentários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MUMFORD, Lewis. *La cité à travers l'histoire*. Col. Esprit. Paris: Éditions du Seuil, 1964.
- SAULE JUNIOR, Nelson (org.). *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 393.
- SCHUMACHER, E. F. Small is beautiful. *A study of economics as if people mattered*. Londres: Vintage Books, 1993, p. 259.
- TIETZMANN E SILVA, José Antônio. *Vers un droit pour les établissements humains durables*. Tese doutoral. Limoges: Université de Limoges, 2007, p. 619.
- VEYRET, Yvette. *Dictionnaire de l'environnement*. Paris : Armand Colin, 2007.