



UNIRIO

CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO DO CASO DE PORTO ALEGRE.

THE RIGHT TO A SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BRAZILIAN CITIES: A CASE STUDY OF PORTO ALEGRE.

Francisco Toniolo de Carvalho¹

Resumo: Este trabalho visa apresentar uma evolução histórica e conceitual do Desenvolvimento Sustentável, bem como as formas que legislação brasileira defende o direito ao Desenvolvimento Sustentável e à Cidade Sustentável. Após, estudará a edição da legislação urbanística brasileira e a introdução do direito ao Desenvolvimento Sustentável na Constituição Federal e do direito à Cidade Sustentável na Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Finalmente, analisará os instrumentos que esse estatuto disponibilizou para a Administração Pública proteger tais direitos dos cidadãos, verificando como eram aplicados na cidade de Porto Alegre. O objeto desta pesquisa foi o Desenvolvimento Sustentável urbano. Seu objetivo foi demonstrar como tal conceito foi construído, e como ele se aplica no contexto brasileiro. Ela teve como metodologia a revisão bibliográfica, a análise de documentos, bem como o estudo de caso da cidade de Porto Alegre. Os resultados encontrados foram que existem mecanismos práticos aplicados nesta cidade que efetivamente auxiliam na implementação da sustentabilidade urbana, concluindo-se que Porto Alegre é um caso precursor de sucesso, mas ainda há a necessidade de expansão destas medidas a outros Municípios brasileiros.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Função Social da Propriedade Urbana; Cidade Sustentável; Meio Ambiente Urbano; Porto Alegre.

Abstract: This paper presents a historical and conceptual evolution of the Sustainable Development Concept, as well as the ways that Brazilian legislation advocates for the right of Sustainable Development and for a Sustainable City. The paper will also study the edition of the Brazilian urban legislation and the introduction of the right to Sustainable Development in the Federal Constitution and the right to a Sustainable City in the Federal Law 10.257/2001. Finally, it will analyze the instruments that this law provides to the Public Administration to protect such citizen's rights, verifying how they were applied in the city of Porto Alegre. The main object of this research was the urban Sustainable Development. Its objective was to demonstrate how this concept was constructed, and how it applies in the Brazilian context. The applied methodology was the bibliographic review, document analysis, as well as the case study of Porto Alegre. The results found were that there are practical mechanisms applied in this city that effectively assist in the implementation of urban sustainability, concluding that Porto Alegre is a precursor case of success, but there is still a need to expand these mechanisms to other Brazilian cities.

¹ Mestre em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), área de concentração: sociedade, Estado e políticas públicas. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8012274610649909> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2808-0551> E-mail: adv.toniolodecarvalho@gmail.com.

Key words: Sustainable Development; Social Function of the Urban Property; Sustainable City; Environment; Urban Legislation; Porto Alegre.

Introdução

A humanidade atingiu uma situação desenvolvimentista onde lhe restam poucas alternativas. A crença da utilização ilimitada de matérias primas não renováveis foi desmistificada pela realidade global atual, na qual as fontes de matéria prima estão aos poucos esgotando-se. Ademais, as formas de produção estão influenciando o planeta, situação que poderá gerar sérias influências à natureza e aos seres humanos.

Uma das grandes consequências da revolução industrial, especialmente nos países em desenvolvimento, foi o êxodo rural, criando uma superpopulação nas áreas urbanas sem planejamento adequado. Este foi o caso do Brasil. Consuelo Yoshida (2009, p. 77) realça que desde a fase da industrialização as cidades sofreram com urbanização desordenada e acelerada – o que trouxe problemas correlatos, como a pobreza e a megalopolização. Isso traz conflitos sociais e ambientais, em detrimento da qualidade de vida dos seus habitantes. A ausência de “planejamento urbanístico-ambiental, a poluição decorrente das atividades industriais e comerciais, as condições inadequadas de moradia e de trabalho, a ausência ou deficiência dos serviços de saneamento básico” (YOSHIDA, 2009, p. 77) são alguns dos exemplos de problemas decorrentes da sociedade urbana industrial.

Foi a classe migrante, em grande escala operária e sem recursos, que passou a ocupar as zonas de periferia das cidades, sofrendo com os ônus dos déficits habitacionais urbanos. A situação caótica que atingiram os grandes centros urbanos tem como causa a falta de planejamento, oriunda da explosão demográfica advinda dos processos migratórios, o que levou a um crescimento desordenado que se agrava com o passar dos anos (BERWIG, 2011, p. 218). As cidades passaram a constituir um foco de irradiação de poluição, degradando o meio ambiente através da maior demanda por produtos e serviços – sobrecarregando a capacidade de suporte dos ecossistemas em geral (quer pelo aumento da utilização dos recursos naturais, quer pelo aumento do volume, durabilidade e periculosidade dos resíduos decorrentes da utilização dos recursos naturais, bem como pela sua disposição final) (YOSHIDA, 2009, p. 73).

No Brasil, o processo de desenvolvimento urbano iniciou tardia e lentamente. Em 1886, São Paulo, maior centro metropolitano do país, deparou-se com um congestionamento metropolitano, devido à alta imigração de cidadãos procurando melhores oportunidades. Esses

alojavam-se em áreas de menor custo de vida, as quais não possuíam infraestrutura para recebê-los, gerando assim grandes problemas salutar e epidêmicos. Tais problemas levaram o Estado a rever as políticas de planejamento urbano, e revisar o direito de propriedade – até então concebido como absoluto e não sendo passível de mitigações (BERWIG, 2011, p. 220-222). O desenvolvimentismo, introduzido no país na década de 30 e permanecendo até 1985, acelerou a situação de degradação ambiental. Nesse período os investimentos do governo se voltaram para os setores produtivos, em detrimento dos setores sociais. E também foi neste período (entre 1940 e 1980) que a população urbana brasileira elevou sete vezes e meia seu patamar (SANTOS apud BERWIG, 2011, p. 221).

Dentro do contexto internacional de esgotamento das fontes de matéria prima vêm à tona, já em 1972, na conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, a discussão acerca da necessária construção de um novo modelo de desenvolvimento global. Em 1987, o relatório da ONU “Nosso Futuro Comum” (1991) divulgou o conceito de Desenvolvimento Sustentável, entendido como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Atualmente, em termos de desenvolvimento, pensa-se não somente na produção presente, mas também em como preservar as fontes de matéria prima para produção futura.

Retornando ao contexto brasileiro, este período de implementação do desenvolvimento sustentável (econômico, ambiental e urbano) fez o legislador inserir, na nossa Carta Magna de 1988, duas alterações relevantes. Primeiramente, atenuou o direito de propriedade, submetendo-o à observância de uma função social passível de controle pelo Estado, e ainda outorgou aos cidadãos o direito ao meio ambiente sadio, garantido tanto a presentes quanto a futuras gerações (CRFB/1988, art. 225). A partir deste momento, a sustentabilidade deixa de ser uma utopia e passa a ser vinculado a mais alta norma do ordenamento jurídico brasileiro – buscando melhorias na qualidade do meio ambiente brasileiro. Em virtude da população brasileira concentrar-se cada vez mais nas cidades, a qualidade ambiental futura será determinada pela sua preservação nas cidades (YOSHIDA, 2009, p. 73). Por óbvio, a degradação ambiental nos centros urbanos não permitirá que se usufrua dos direitos ao meio ambiente sadio e da dignidade da pessoa humana outorgados pela CRFB/1988.

Dos debates realizados ao longo dos anos sobre desenvolvimento urbano brasileiro durante e após a promulgação da CRFB/1988, nossos legisladores buscaram organizar tal questão em uma lei específica sobre o tema: o Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal

10.257/2001. E, observando o entendimento mundial já consolidado sobre desenvolvimento sustentável, inseriram em seus artigos 2º, I, e 39 a obrigatória observância ao direito dos cidadãos à cidade sustentável, mitigando o efetivo cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana (FSPU) para o atendimento desta imposição. Assim, os gestores das políticas de desenvolvimento ambiental e urbano brasileiro devem buscar um desenvolvimento econômico que respeite estes direitos garantidos aos brasileiros, e os cidadãos devem atentar para a devida utilização de seu direito de propriedade em conformidade ao desenvolvimento urbano sustentável.

Em virtude desta evolução global e nacional tanto contextual como legal acerca do desenvolvimento, e da proeminência do tema Desenvolvimento Sustentável, o objetivo deste estudo foi demonstrar como o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi construído internacionalmente, e quais as formas de sua aplicação no contexto brasileiro. Seu objeto é a aplicação do conceito de Desenvolvimento Sustentável no âmbito urbano. A metodologia aplicada foi o estudo de caso, tendo sido realizada uma revisão bibliográfica prévia para construção do conceito de Desenvolvimento Sustentável utilizado, bem como a análise dos documentos relativos ao objeto do estudo de caso realizado – a cidade de Porto Alegre. Os resultados encontrados foram que existem mecanismos práticos aplicados nesta cidade que efetivamente auxiliam na implementação da sustentabilidade urbana, concluindo-se que Porto Alegre é um caso precursor de sucesso, mas ainda há a necessidade de expansão destas medidas a outros Municípios brasileiros.

1. Desenvolvimento sustentável.

1.1 Evolução histórica: uma análise do conceito clássico ao moderno de desenvolvimento sustentável.

É fato notório que o caminho desenvolvimentista escolhido pela civilização é uma via de mão única em direção ao esgotamento das fontes de matéria prima. Foi com a revolução industrial, iniciada pelo Reino Unido já no século XVIII, que o modelo de produção baseado na utilização de matérias primas sem a devida reposição teve seu apogeu, sendo a forma de produção utilizada durante quase três séculos. A natureza era tratada como subalterna ao homem, lhe servindo como meio para atingir seus fins maiores inaugurados pela era do capitalismo: os lucros.

Tal revolução iniciou um processo de exacerbação da heteronomia, onde os homens passaram a não mais produzir o que consomem, e nem consumir o que produzem, fundando seu novo papel: o de produzir para os outros (CANELAS, 2004). Após anos de utilização desta forma capitalista de desenvolvimento, chegou-se à conclusão de que o meio de desenvolvimento adotado é insustentável, pois se caracteriza pelo acúmulo ilimitado de riquezas e pela utilização irracional e abusiva dos recursos naturais, impulsionados pela produção e consumo de bens que ao final se revelam supérfluos. Esse padrão socioeconômico e desenvolvimentista afeta negativamente a humanidade, tolhendo bens ambientais tanto da presente como de futuras gerações (FRIAS, 2011, v. 1, p. 367).

Adam Smith, um dos representantes da Escola Clássica da economia, no seu livro “A riqueza das nações” (1776), foi quem primeiro definiu um conceito de desenvolvimento. Esse se confundia com o conceito de crescimento econômico, que era uma das principais condições para o desenvolvimento. De acordo com Hunt (apud MATOS, 2010):

No contexto da teoria da história, de Smith, o capitalismo representava o estágio mais alto da civilização e atingiria seu ponto culminante quando tivesse evoluído para um estado em que o governo tivesse adotado uma política de *laissez-faire*, permitindo que as forças da concorrência e o livre jogo da oferta e da demanda regulassem a economia, que ficaria quase que completamente livre das restrições do governo ou de suas intervenções [...] A acumulação do capital terá sido, então, a principal fonte de progresso econômico e os lucros terão sido a fonte do novo capital.

Foi somente após a segunda guerra mundial que se iniciou uma discussão acerca de um novo conceito de desenvolvimento, que não abrangesse apenas questões de crescimento econômico, mas também de bem estar social, ambiental e político. Em 1995 os economistas Mahbub Ul Haq e Amartya Sen desenvolveram o IDH, um contraponto ao PIB, concretizando assim a questão de que o desenvolvimento deve estar voltado também para condições sociais, e não somente econômicas. Foi também neste ano que a ONU, através de seu então presidente geral Boutros Boutros-Ghali, publicou o documento “An agenda for development”, ressaltando cinco dimensões para o desenvolvimento, que assim são descritas por Boisier (apud MATOS, 2010):

1) Paz como pilar: A aproximação tradicional ao desenvolvimento pressupõe que este ocorre sob circunstâncias da paz. O desenvolvimento não pode prosseguir facilmente em sociedades onde os interesses militares estão no centro da vida; 2) A economia como o motor do progresso: O crescimento

econômico é o motor do desenvolvimento. Acelerar a taxa do crescimento econômico é uma condição para expandir a base de recursos econômicos, tecnológicos e de transformação social não é suficiente, entretanto, perseguir o crescimento econômico por si só; 3) O ambiente como uma base para a sustentabilidade. O desenvolvimento e o ambiente não são conceitos separados, nem pode haver sucesso em um, sem que o mesmo ocorra com o outro; 4) Justiça como um pilar da sociedade: O desenvolvimento não ocorre em um vácuo, nem é construído em cima de uma fundação abstrata. O desenvolvimento ocorre dentro de um contexto social específico e em resposta às circunstâncias sociais específicas... O povo é o principal recurso de um país e seu bem estar define o desenvolvimento; 5) Democracia na governança: A ligação entre o desenvolvimento e a democracia é intuitiva, por isso seu reflexo é difícil de elucidar. No contexto do desenvolvimento, a boa governança tem diversos reflexos. Entre seus projetos deve estar a perseguição de uma estratégia nacional voltada para o desenvolvimento. Projetos que assegurem a capacidade, a confiabilidade e a integridade das instituições do núcleo do estado moderno.

É a partir deste momento que o desenvolvimento concretiza-se como conceito dotado de dimensões política, social e ambiental, tornando-se complexo e de difícil implementação. Com base nessa nova conceituação, nota-se que atualmente é possível atingir-se crescimento econômico sem necessariamente garantir-se real desenvolvimento, podendo haver criação de riqueza sem conseqüente distribuição e melhora na qualidade de vida da população (FURTADO *apud* MATOS, 2010).

Foi somente na década de 70 que a discussão acerca da necessidade de preservação dos recursos ambientais entrou em voga. Na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em 1972, concluiu-se que era necessária uma nova conceituação de desenvolvimento, onde inúmeras questões de alta complexidade deveriam ser envolvidas (NOVAES, 2003, p. 323). Essa tarefa foi delegada a uma comissão, presidida por Gro Brundtland, que elaborou e publicou, em 1987, o relatório “Nosso Futuro Comum”, documento que visou, entre outros temas, conceituar um novo modelo de desenvolvimento, denominado “Desenvolvimento Sustentável”. A partir de então o “desenvolvimento” abrangiria um conjunto de processos e atitudes para atender necessidades presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades (ONU, 1991). O ponto crucial desta definição é a interdependência entre a conciliação dos direitos da presente e de futuras gerações ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção ao meio ambiente (FRIAS, 2011, p. 373).

Assim, vê-se uma rápida evolução do conceito de desenvolvimento na atualidade e sua relevância. Todos os setores sociais convergem para a forma desenvolvimentista que integra a

sustentabilidade, a qual não trata apenas de produção verde, mas de uma pluralidade de formas de sustentabilidade. Sachs (apud MATOS, 2010) estrutura o desenvolvimento sustentável em cinco pilares:

- a) o Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de ruptura social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; b) o Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos); c) o Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) o Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam; e) a Política, pois a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem, a liberdade faz toda a diferença.

Christian Silva (apud MATOS, 2010) apresenta o desenvolvimento sustentável como o resultado de uma “interação social em um determinado espaço, com bases culturais cultivadas no decorrer do tempo, com finalidades econômicas e obedecendo às instituições reconhecidas naquela sociedade e considerando a manutenção do estoque ambiental existente”. Na realidade, perpassa-se um mero conceito para construir uma nova forma de análise dos fatos e da realidade social. A sociedade evolui dentro da interrelação ambiental, cultural, econômica, espacial e social. Logo, o processo de desenvolvimento deve ser estudado e analisado abrangendo todas estas dimensões. Tal processo evolutivo do desenvolvimento abrange mudanças contínuas, as quais ampliam as responsabilidades da sociedade – tanto no momento presente quanto no planejamento futuro. E tais responsabilidades demandam a construção de uma base teórica e prática, através da qual se buscará continuamente a evolução social e alternativas decisórias com foco na otimização dos recursos existentes, sempre considerando as dimensões interrelacionadas do desenvolvimento sustentável, com intuito de avançar harmoniosamente em direção da sustentabilidade.

Assim, para que seja implementado o desenvolvimento sustentável, necessita-se de um planejamento de longo prazo e reconhecimento da finitude dos recursos naturais do planeta, bem como da sua universalidade. Com isto não se busca interromper o crescimento e o desenvolvimento, mas uma jornada que garanta o desenvolvimento integrado e participativo, na qual seja considerada a valorização e racionalização dos recursos naturais.

1.2 Desenvolvimento sustentável no Brasil: PNMA, CRFB/1988 e o Princípio da Sustentabilidade.

A introdução do desenvolvimento sustentável nas leis brasileiras se deu, com maior relevância, através da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA – LF 6.938/1981). Esta lei estabelece, em seus art. 2º, incisos I e II, e art. 4º, inciso I que as ações e os instrumentos das demais políticas setoriais devem assegurar a conciliação entre o exercício da atividade econômica e a conservação da qualidade dos recursos naturais, vinculando a ação pública e dos particulares (vide art. 5º, parágrafo único, da mesma lei) (AYALA, 2011, p. 123). A leitura do art. 2º da PNMA nos apresenta três princípios de fundamental importância para a implementação do desenvolvimento sustentável no Brasil: os princípios do direito humano fundamental (ligado diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana), do direito ao desenvolvimento e o democrático.

O princípio do direito humano fundamental tratou de elevar o direito ao meio ambiente sadio ao patamar de um direito fundamental, permitindo assim que as pessoas possam exercer o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CRFB/1988) de forma completa. Ou seja: sem um meio ambiente sadio é impossível haver vida humana digna completa. Este é o princípio basilar do direito ambiental brasileiro, sendo também o fundamento da sustentabilidade, pois é dele que surge a necessidade utilização racional do meio ambiente para a efetivação completa da vida.

Cumprir destacar que a utilização dos bens ambientais, quando confrontada com a preservação, deve ser racional. A sociedade atingiu um ponto onde a utilização de matérias primas e o desenvolvimento econômico são necessários para sua sobrevivência. Todavia, de nada adianta o desenvolvimento econômico sem a preservação do local onde se desenvolverá a vida. Assim, a racionalidade do uso desses bens e a preservação para as futuras gerações são as chaves mestras, e quando utilizadas com parcimônia atingirão o ideal visado, atualmente apenas utópico.

O princípio de direito ao desenvolvimento está expresso na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, a qual o Brasil é signatário, que expressa em seus art. 1º, §1º, e 2º, §1º (ONU, 1986) que:

Art. 1, §1º - O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele

contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Art. 2, §1º - A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Por fim, o princípio democrático no direito ambiental incita a participação popular na formação das políticas públicas ambientais. Conforme se analisará, a participação popular, quando realizada corretamente, tem grande relevância na gestão ambiental urbana. E o município de POA é um grande exemplo de como incitar tal participação.

A CRFB/1988 trouxe um avanço no tema Desenvolvimento Sustentável. As conferências elaboradas pela ONU acerca do tema (1972, 1983, 1987) influenciaram muito a elaboração da nova Carta Magna. Observa-se claramente que os arts. 170, *caput*, 225, *caput* e incisos II, III e VI, 5º, XXIII, ao reproduzirem a ordem econômica brasileira, visam a implementação de uma ordem econômica social e ecológica de mercado, onde se atribui ao Estado o desafio de proporcionar níveis de equilíbrio na proteção dos valores, direitos e interesses relacionados (AYALA, 2011, p. 173).

Ainda, nos Capítulos II e III do Título VII da CRFB/1988, que tratam respectivamente da política urbana e da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, dão conta de relacionar o direito de propriedade à sua função social, onde se inclui tanto a função econômica, como a social e a ambiental (FRIAS, 2011, p. 374). Clarissa D'isep (2009, p. 163) conceitua função social da propriedade (FSP) como aquela que:

[...] inclui a função econômica e ambiental, seja nas disposições constitucionais dos arts. 182 e 186, seja no conceito de propriedade trazido pelo Novo Código Civil, em seu art. 1228, §1º, ou ainda no conceito de poluição (art. 3º, II, *a e b*, PNMA) interpretado *contrario sensu*.

Assim, não resta dúvida de que a CRFB/1988 buscou delimitar de diversas formas que as atividades do homem sempre observassem o dever de proteção ao meio ambiente. Foi a esta conclusão que Edis Milaré (apud FRIAS, 2011, p. 374) chegou:

Na verdade, a nova Constituição captou como indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza -, traduzindo em vários dispositivos o que pode ser considerado como um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, bem de ver, aos dispositivos concentrados especialmente no capítulo VI do Título VII, dirigida à ordem social, mas alcança também inúmeros outros regramentos inseridos ao longo do texto nos

mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

Por ter diretrizes de extrema importância, hoje o desenvolvimento sustentável é considerado, segundo Clarissa D'isep (2009, p. 54), um direito, um dever e um princípio firmado no ordenamento jurídico brasileiro. O princípio da sustentabilidade, inserto na CRFB/1988 e pilar do Estado socioambiental, pode vir a concretizar um projeto duradouro de sociedade. Ele propõe que a prosperidade econômica, advinda do crescimento econômico, e a justiça social não são valores inconciliáveis, sendo, na verdade, elementos importantes para assegurar os níveis satisfatórios de bem estar em uma perspectiva individual e coletiva e em escala duradoura. Não é possível se ter prosperidade econômica sem justiça social, nem justiça social sem prosperidade econômica, e ambos somente podem ser alcançados se balizados pela referência de sustentabilidade ecológica. Assim, todos estamos vinculados ao compromisso de proteção da vida e das bases essenciais ao seu desenvolvimento em longo prazo, que foram representados no texto constitucional pelos processos ecológicos insertos no art. 225, §1º, inciso I da Carta Magna (AYALA, 2011, p. 177).

A Agenda 21 internacional influenciou de sobremaneira as políticas públicas brasileiras acerca do tema. Em 1997 o Brasil iniciou a elaborar a sua Agenda 21. Criou-se então uma comissão (Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável) para realizar diagnósticos de seis temas importantes que balizariam as políticas elaboradas. Os temas a serem analisados eram: gestão de recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, redução das desigualdades sociais, infraestrutura e integração regional, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (NOVAES, 2003, p. 327).

Segundo Novaes (2003, p. 329), para que se possa implementar uma sustentabilidade, é indispensável que seu conceito seja amplo, incluindo diversas vertentes, como:

- a) Ecológica, que leve em consideração a base física do processo de crescimento e manutenção dos estoques de capital natural;
- b) Ambiental, que se preocupe com a manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas;
- c) Social, que leve em conta a qualidade de vida da população e cuide de políticas de redistribuição de renda e universalização do atendimento na área social;
- d) Política, que se refere ao processo de construção da cidadania e da participação social na gestão;
- e) Econômica, preocupada com a gestão eficiente dos recursos;

- f) Demográfica, que revele os limites da capacidade de suporte do território e de sua base de recursos;
- g) Cultural, relacionada com a preservação de culturas e valores;
- h) Institucional, que cuide de criar e fortalecer engenharias institucionais que considerem o critério de sustentabilidade;
- i) Espacial, voltada para a busca de equidade [sic] nas relações inter-regionais.

As cidades já iniciaram um processo de implementação da sustentabilidade urbana. A própria Agenda 21 internacional influenciou de forma muito importante as políticas nacionais, e já em meados de 1992 Municípios vinham construindo suas próprias agendas. Resta nítida a introdução profunda da ideia de desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro. A partir deste momento cabe ao poder público em conjunto com a sociedade a devida implementação deste conceito, uma missão de difícil execução.

Uma das mais importantes facetas do desenvolvimento sustentável atualmente refere-se à sustentabilidade urbana. Os grandes centros concentram a maioria absoluta da população mundial. No Brasil, segundo o censo de 2010, 84% da população (160.879.708 pessoas) vive nas cidades contra apenas 16% que vive no campo.² Devido ao elevado número de habitantes, os centros urbanos sofrem com inúmeros problemas: questões habitacionais, sanitárias, de mobilidade, entre inúmeras outras. O desafio atual é o de elaborar políticas públicas eficientes as quais promovam a sustentabilidade urbana, nos grandes e nos pequenos centros populacionais.

A partir de agora, demonstrar-se-á, através da doutrina pátria e das atuais políticas de desenvolvimento urbano, como o Brasil está construindo suas cidades sustentáveis, através da CF/1988, do EC e demais instrumentos que auxiliam de tais políticas.

2. A consolidação da sustentabilidade urbana e do direito à Cidade Sustentável na legislação brasileira.

2.1 O processo de introdução das políticas de desenvolvimento urbano na Legislação Brasileiras.

A LF 10.257/2001 é o resultado de uma longa evolução de projetos de leis que regulamentavam o desenvolvimento urbano. A primeira vez que se tratou deste importante tema foi durante o Governo de João Goulart – ainda na década de 60. Neste mesmo período o

² *Primeiros dados do CENSO 2010.* Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=00>. Acesso em: 12/04/2012.

Banco Nacional da Habitação (BNH) teve papel importantíssimo, pois foi essencial para a implementação de ações desenvolvimentistas. Já na década de 70 foram criadas as primeiras regiões metropolitanas. Com o grande desenvolvimento urbano causado pelo êxodo rural e pelo estímulo governamental para aquisição da casa própria as cidades foram obrigadas a atender às necessidades de habitação, serviços públicos e equipamentos urbanos para incrementar a construção civil (MOREIRA, 2010, p. 28).

Assim, o clamor popular por moradia e melhores condições de vida foram fundamentais para o encaminhamento ao Congresso Nacional (CN) do Projeto de Lei (PL) 775/1983, que formalizava a discussão acerca da questão urbana e de novos instrumentos urbanísticos que favorecessem a uma ação concreta. Esse projeto, ainda sob a vigência da CF/1967, foi o primeiro a ter como objetivo estabelecer normas voltadas à política urbana. Teve sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969. Foi uma iniciativa do poder executivo federal, fundada na necessidade urgente da criação de normas voltadas à regulamentação das relações urbanísticas brasileiras uma vez que a legislação escrita até o momento havia sido editada sob a égide de uma sociedade que tinha como característica sua preponderância rural (MOREIRA, 2010, p. 28-31).

Logo, um novo enfoque era necessário. Um enfoque que desse sentido à propriedade urbana, pois a própria CF exigia que a propriedade atendesse a uma função social. Prescrevia da seguinte forma o art. 160, III, da Constituição anterior (1967):

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade; (BRASIL, 1969)

A partir desse momento a propriedade passou a possuir uma nova conotação, diferente daquela que se tinha até então. A propriedade, de qualquer tipo, passou a integrar a noção de desenvolvimento nacional e de justiça social. Destaca-se que o direito à propriedade estava garantido pela CF/1967 em seu art. 153, §22, o qual prescrevia que:

É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente,

as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior (BRASIL, 1969).

Nesta etapa, a propriedade deveria ser utilizada pelo proprietário de maneira a atender uma função social, uma vez que esta característica se tornou marca da propriedade, por ser princípio da ordem econômica e social e fator de desenvolvimento nacional e justiça social (MOREIRA, 2010, p. 31-32).

Neste momento, o desenvolvimento urbano significava a solução de problemas diretamente relacionados aos entraves gerados pelo crescimento urbano, ao atendimento da FSP, ao uso adequado do solo urbano, aos investimentos públicos que resultassem na valorização dos imóveis urbanos, ao estabelecimento de política fiscal e financeira que sustentasse as ações necessárias e à participação da iniciativa privada no processo de urbanização. O Projeto tinha como ideia central a de que era necessário e urgente possibilitar que os administradores públicos, locais e regionais, tivessem condições mais efetivas de atuação no meio urbano. Todavia, com a promulgação da CRFB/1988 a Câmara dos Deputados determinou a remessa das proposições de iniciativa de outros Poderes à Mesa da Câmara para redistribuição. (MOREIRA, 2010, p. 32).

O grande mérito da CRFB/1988 relativo ao urbanismo foi a inclusão de um capítulo dedicado à Política Urbana, no título “Da Ordem Econômica e Financeira”, compreendido pelos seus artigos 182 e 183. A FSP, expressa na Carta Magna em seu art. 5º, XXIII, já havia sido introduzida na CF/1967, mas ainda era um conceito vazio. As legislações infraconstitucionais careciam da determinação de um conteúdo que se pudesse cobrar dos proprietários como FSP. O art. 182 da CRFB/88 elevou a importância do Plano Diretor – o qual passou a ser essencial para o planejamento urbano e requisito fundamental para a definição da FSPU (MOREIRA, 2010, p. 29).

Após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional surgiu o Estatuto da Cidade. Em sua versão final, tal estatuto contemplou diversos pleitos advindos de todos os seguimentos sociais participantes de sua elaboração. É o resultado de um intenso debate realizado entre o meio acadêmico e a população em geral, primando pela adoção de diretrizes e princípios para o planejamento urbano como base de sustentação de uma política urbana eficaz e de aplicação plausível (MOREIRA, 2010, p. 43). Hodiernamente o ordenamento jurídico brasileiro possui uma lei que estabelece as normas gerais de desenvolvimento urbano que oferece fundamentos suficientes para fixar a FSPU, que mesmo prevista na CRFB/1988

não havia sido devidamente regulamentada. Esta lei veio suprir a falta apresentada no texto constitucional, pois carecia de normatização suficiente para a realização das finalidades que prescrevia, determinando a necessidade da produção de uma norma infraconstitucional. Expressa a lei, em seu “Preâmbulo”, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências”. (CAMMAROSANO, 2010, p. 21).

Por fim, merece ser destacado o entendimento de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (2010, p. 20) acerca do Estatuto da Cidade:

Estatuto das Cidades está destinado a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários.

2.2 A FSPU como medida necessária para preservação do meio ambiente urbano e de implementação da Cidade Sustentável.

Conforme analisado, é de extrema importância para manutenção do meio ambiente sadio, garantido pela CRFB/1988, que os municípios consigam efetivar o princípio da sustentabilidade em âmbito urbano. Este princípio está diretamente ligado ao cumprimento da FSP. Assim, é necessário resolver a problemática da FSPU para que se possa efetivamente desfrutar de um desenvolvimento urbano sustentável. A obrigatoriedade da adoção da FSP é uma vertente do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. O interesse da coletividade prevalece, mitigando o direito de propriedade particular, não mais visto como absoluto. Cabe ao poder público impor as devidas sanções em face ao descumprimento da FSP.

Inicialmente o direito de propriedade era exercido de forma absoluta, mas a partir do estabelecimento da obrigatoriedade de se dar uma função social à propriedade iniciaram-se inúmeros debates e discussões acerca da maneira como esta função deveria ser implementada. Desde que foi introduzido o conceito da FSP nas constituições brasileiras ainda não se tem uma definição objetiva. As análises que aqui serão expostas tratam da faceta de maior importância para o tema urbano-ambiental: a FSPU como protetora do direito ao meio

ambiente sadio, chamada por alguns autores de função socioambiental da propriedade, de suma importância para a concretização da diretriz da cidade sustentável elencada no EC.

A CRFB/1988 outorga expressamente, como direito e garantia fundamental, em seu art. 5º, incisos XXII e XXIII, o direito à propriedade, devendo está atender ao preceito da função social:

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:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Segundo Donadio (2011, p. 267), o conceito da função social pode ser visto de duas formas: primeiro como “função”, contrapondo-se à prévia estrutura comumente estabelecida de mera proteção somente dos interesses dos proprietários, passando-se a admitir privações de determinadas faculdades suas, bem como a criação de condições para que exercessem seus poderes e a obrigação de que cumprissem direitos elementares de domínio. A segunda forma seria a do “social”, sendo este o “não-individualismo, a busca de maior integração do indivíduo na coletividade”.

Desta forma, o interesse da coletividade passa a sobrepor-se ao individual, devendo ser respeitado. O uso e desfrute dos bens pelo particular deverá ser sustentável, garantindo assim a reposição de recursos naturais. O uso e a fruição do bem devem ser garantidos em igualdade de condições às gerações futuras e que deve haver uma gestão democrática ambiental de forma a garantir o melhor retorno das ações para a sociedade (PEÑA, 2006, p. 174).

No âmbito urbano, o art. 182 da CF concretiza a aplicação da FSPU, cabendo ao Município fazer cumpri-la. Esse cumprimento, conforme se observa, é explicitado no PD, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes. Da leitura deste artigo se extrai como referência uma definição da política de desenvolvimento urbano sustentável, e de que é o Poder Público municipal o agente de execução desta política através do estabelecimento de diretrizes gerais em leis específicas (EC e PD), da atribuição de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem estar dos cidadãos. Ainda, este artigo expressamente ressalva o PD como instrumento básico de desenvolvimento urbano e que a FSP será cumprida através do atendimento às suas exigências (GUIMARAENS, 2006, p. 62-63).

Ünder Kirdar (apud YOSHIDA, 2009, p. 78-79) elaborou uma concepção de cidade que expressou, de forma primordial, como esta atende ao princípio da FSC:

Cada cidade precisa de um eficiente processo social, em todos os níveis, para resolver seus conflitos. Esse processo precisa ser holístico, integrativo e participativo porque a cidade é o foco dos fenômenos sociais em todos os níveis e – sobretudo – porque a cidade não é apenas o que nela está construído. Uma cidade são as pessoas – e o *habitat* das pessoas. As cidades, portanto, devem ser uma fonte de visões positivas das pessoas – onde todos tenham segurança, saúde, e desenvolvimento sustentável; serviços básicos e culturais; direitos democráticos e deveres; possibilidades de escolha livre de emprego; participação nas decisões públicas. Nenhuma reconstrução de uma infraestrutura decadente será suficiente para assegurar que as cidades sejam seguras, saudáveis, e habitáveis até que as ideias, almas e espírito daqueles que nelas residem floresçam.

Carla Canepa (2005, p. 155) ainda ressalta ser o aspecto mais relevante do Estatuto da Cidade é o de dar respaldo a uma nova maneira de realização do planejamento urbano. Sua função de garantir o cumprimento da FSC e da FSPU, sendo de fundamental importância na medida que cria instrumentos que garantem a gestão democrática da cidade. É desta forma que tal lei garante o cumprimento da devida FSC como da FSPU.

Segundo Reali (2006, p. 176-177), a função social que nos é apresentada é:

(...) a missão a ser cumprida pela propriedade urbana, representada pelos fundamentos de desenvolvimento expressos no Plano diretor, dentre os quais a promoção da melhoria do meio ambiente para as atuais e futuras gerações, ou seja, a sustentabilidade do desenvolvimento.

Conclui-se, portanto, que os princípios, as diretrizes e as demais disposições relativas à função social da propriedade, expressos no Plano Diretor de cada município, contemplando a questão ambiental como expressão da sua função social, devem necessariamente observar o princípio da sustentabilidade, o que impõe a consideração dos direitos intergeracionais.

Atente-se que “a função social, antes de ser uma limitação ao uso da propriedade, condiciona o direito, é elemento intrínseco e não externo” (GUIMARAENS, 2006, p. 63). Assim, se um bem, por exemplo, possuir área ambiental protegida, a sua utilização de acordo com a FSP deverá atender à proteção ambiental. A FSP se materializa quando o bem atende às funções de moradia, de proteção ambiental, e demais necessidades que se apresentem relevantes para a coletividade.

Assim, é cristalina a intenção do constituinte, destacada pelos doutrinadores, de viabilizar a efetivação do princípio da FSP, não somente introduzindo na lei maior mas também indicando os responsáveis por sua implementação e apresentando os instrumentos

necessários para sua implementação (instrumentos estes que passaram de 1988 até 2001 sem a devida regulamentação) (GUIMARAENS, 2006, p. 65).

Uma nova face da função social é apresentada aqui, a função socioambiental da propriedade, que seria a utilização da propriedade respeitando, além dos demais direitos inerentes à propriedade (como o de moradia, por exemplo), o direito coletivo ao meio ambiente sadio, expresso no art. 225 da CRFB/1988. Essa faceta da FSPU está de acordo com o EC, que expressa em seu artigo primeiro, parágrafo único, que as suas disposições são “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” (BRASIL, 2001). Este artigo tem grande influência no tratamento do direito de propriedade, tendo a função de salientar que esse deve ser regulamentado de forma que o interesse público prevaleça ao particular quando em conflito, consagrando assim o princípio da FSP como condição de sua garantia. Já o artigo segundo da lei orienta o administrador municipal a dar pleno cumprimento à FSC, estabelecendo diretrizes que serão base do planejamento urbano, sendo que “qualquer política urbana que não busque o cumprimento da função social – da cidade e da propriedade urbana – está em desacordo com a norma federal e, assim sendo, não encontra suporte jurídico” (GUIMARAENS, 2006, p. 67).

O EC traz um conjunto de instrumentos que auxiliam os municípios para alcançar o objetivo de promover a cidade mais “equitativa e sustentável” (DONADIO, 2011, p. 272), tendo como metas a proteção humana, ambiental e dos seus direitos. Com este conjunto de instrumentos e premissas o Poder Público é conduzido à administração do solo urbano de forma ordenada e controlada, disciplinando qual será o uso adequado da propriedade e determinando a concepção local da função social que deverá ser concretizada, permitindo assim a articulação das várias legislações pertinentes ao solo urbano.

O princípio da FSP está inserido no ordenamento jurídico como uma diretriz que, quando respeitado e aplicado, consagra em si diversos outros princípios, como o da defesa do meio ambiente e do desenvolvimento. Assim, conclui-se que a defesa do meio ambiente e a observância da FSP, enfatizadas na CRFB/88 e positivadas como princípios, tornaram-se garantias constitucionais de todos, no sentido de que todos têm direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado em face dos proprietários de bens móveis ou imóveis, de produção ou de consumo, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado” (DONADIO, 2011, p. 274). Assim, vemos que a expressão FSP deve ser

interpretada, no contexto do direito brasileiro, em consonância com o meio ambiente equilibrado e com o princípio do desenvolvimento sustentável urbano. Sua efetiva implementação em âmbito urbano é de suma importância para que ocorra uma correta ordenação da cidade. A partir do momento em que o Poder Público consiga desenvolver políticas públicas que concretizem uma FSPU voltadas à proteção ambiental e efetivá-las, elevando a FSPU a uma função socioambiental, estará se dando um grande passo para construção das cidades sustentáveis.

2.3 A consolidação do direito à Cidade Sustentável como diretriz fundamental do Estatuto das Cidades.

O EC ressalta a importância da sustentabilidade urbana, legitimando a ideia de cidade sustentável. O direito à cidade sustentável é apresentado como diretriz geral do EC, elencada em seu art. 2º, I. Esta foi a maneira através da qual o legislador conseguiu aplicar o conceito de desenvolvimento sustentável na realidade urbana, assegurando também as funções essenciais do urbanismo. Segundo Sundfeld (2010, p. 54), ao elaborar o art. 2º do EC o legislador destacou a necessidade de tratar-se a política urbana não meramente como um rol de intervenções sem rumo na cidade. Tal política pública deve direcionar o ordenamento e desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, garantindo assim o direito às cidades sustentáveis. Tais cidades, segundo Francisco Carrera (2005, p. 33-34), são aquelas que praticam efetivamente o desenvolvimento sustentável, buscando garantir o sustento e desenvolvimento das presentes e futuras gerações. Para o autor, tais cidades são oriundas das alterações garantidas pela constituição cidadã promulgada em 1988, pois:

A consagração de uma nova ordem urbanística constitucional também é fator de extrema importância para a comprovação e justificativa da cidade sustentável. A função ambiental e social da cidade foi amplamente acolhida pelo Estatuto, o que se justifica pelos próprios apontamentos na lei 10.257/01. Assim, o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado ganha mais um fomento, consistente na Cidade Sustentável.

Segundo Yoshida (2009, 83-84), na realidade atual brasileira a sociedade urbana ambientalmente equilibrada deve obedecer aos seguintes aspectos:

- Aos fundamentos e objetivos do Estado Brasileiro, buscando concretizar a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das

desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos (CF, art. 3º);

- À visão holística do meio ambiente na implementação do *equilíbrio ambiental*, tendo em conta as desafiantes diversidades dos meios físico, biótico e antrópico;
- À transversalidade da dimensão ambiental, visando incorporar à política urbana, no caso, os objetivos e diretrizes traçados pelas políticas ambientais(...).

Assim, o direito fundamental à cidade sustentável pressupõe sustentabilidade urbana. Também é requisito um planejamento urbano participativo, por dois motivos: na cidade onde o crescimento se dá harmonicamente entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente as decisões urbanísticas devem ser tomadas em conjunto aos habitantes, sendo a sua decisão superior à da administração, pois é a eles que os serviços prestados pelo Estado são destinados, para serem racionais e não ocorrer exclusão social, e também pelo fato da normatividade da lei urbanística ser concretizada pela adequação do texto da lei à realidade que esta regula (MÜLLER, 2003, p. 13; SANTOS, 2007).

Segundo Sundfeld (2009, p. 54), ao definir suas diretrizes gerais o EC demonstra uma convicção de que:

(...) nas cidades, o *equilíbrio* é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal [sic] (incisos II e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura [sic] existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII). O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade*, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inciso VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibrada deve ser previamente comunicada (inciso XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada.

É através desse sentido que se devem entender os direitos subjetivos assegurados pelo inciso I do art. 2º do EC. Esse artigo não pretende outorgar esses direitos individualmente e em concreto, mas de garanti-los como um reflexo da obtenção do equilíbrio pretendido, a cidade sustentável. Assim, a população tem o direito coletivo da cidade sustentável, o que leva ao benefício individual do uso e do gozo das vantagens decorrentes desse direito (SUNDFELD, 2009, p. 55).

O Poder Público, ao desenvolver sua ação urbanística, deverá sempre respeitar o princípio do planejamento (art. 2º, IV). O planejamento ambiental está previsto através do zoneamento ambiental (art. 4º, III, “c”). Será o PD o instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, sendo pressuposto para a ação urbanística tanto do Poder Público como de particulares. O PD é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. O EC avançou com relação à CRFB/1988 acrescentando a obrigatoriedade do PD para outras hipóteses, das quais se destacam as seguintes: cidades integrantes de região metropolitana (art. 41, II), integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV), inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V). Logo, esse será o instrumento potencializador da demanda por proteção ambiental, pois normatiza a atuação estatal junto com a comunidade na ordenação de um meio ambiente urbano equilibrado e saudável, promovendo a qualidade de vida no meio ambiente urbano, sendo de extrema importância para a efetiva aplicação da sustentabilidade no âmbito urbano e da proteção do direito à cidade sustentável.

Canepa (2005, p. 146) afirma que o desenvolvimento sustentável urbano e a cidade sustentável serão alcançados através:

(...) de uma (re)ordenação do espaço urbano a partir de princípios básicos sustentados no direito à cidadania, na administração democrática das cidades, e na função social destas e da propriedade, juntamente com a adoção de mecanismos que incluam no mínimo a manutenção dos atuais estoques de recursos para as gerações futuras.

Assim, a inclusão da sustentabilidade e do direito à cidade sustentável como diretriz fundamental do EC implica a proteção desses através dos instrumentos apresentados pelo estatuto, tanto no âmbito Federal, como Estadual e Municipal.

3. Uma ode à sustentabilidade: uma análise do caso da cidade de Porto Alegre acerca das formas de implementação da Cidade Sustentável.

3.1 Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e a construção do Barra Shopping Sul.

As OUC, conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que tem como objetivo alcançar em uma área transformações

urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001), estão previstas nos art. 32 e seguintes do EC. Lomar (2010, p. 249) destaca que não será qualquer intervenção urbana que poderá ser juridicamente considerada uma OUC, somente aquelas que se destinem à realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

O EC contemplou a acepção que considera a OUC como um tipo especial de intervenção urbana voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano, com o caráter de plano ou projeto urbano. Esta é a que melhor condiz com a definição, as diretrizes gerais e os demais requisitos exigidos para a realização da OUC, distinguindo-a das demais *operações urbanas* por seu núcleo ser constituído pela realização de transformações estruturais com melhorias sociais e valorização ambiental, de modo que esses objetivos sejam cumulativamente concretizados por meio dela. A OUC não estará completa se um desses elementos não for realizado (LOMAR, 2010, p. 251). É necessária a elaboração de um plano específico para a operação, que deve contemplar: a área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, as finalidades, um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a contrapartida a ser exigida em função da utilização dos benefícios concedidos e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com a representação da sociedade civil (SILVA, 2006, p. 369).

Para Lomar (2010, p. 251-257), a OUC assim compreendida implica em recuperação de ambientes degradados, adequação da infraestrutura urbana (serviços) bem como de edificações à novas funções tecnológicas com fito de adaptar as cidades às transformações econômica, social e cultural. Tal orientação expressa uma descrença na eficácia dos instrumentos meramente normativos de planejamento, apresentando-se como estimuladora da adoção de uma nova modalidade de planejamento estratégico – mais interventiva sobre a realidade urbana. Portanto, tal instituto somente poderá ser criado para realizar transformações estruturais compatíveis com as exigências fundamentais de ordenação da cidade. Situações criação de OUC que contrariem as previsões do EC/2001 ou as diretrizes locais estatuídas no PD ferem a atual ordem urbanística pátria.

Segundo Lomar (2010, p. 270), a realização de qualquer OUC sem base na lei do PD contraria o disposto no preceito constitucional expresso no art. 182, §1º, pois uma das funções

principais do PD consiste em servir de base para a ordenação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano. Entende o autor que:

Desse modo, o art. 32 do Estatuto da Cidade – bem como as demais disposições deste diploma legal – veio concretizar a determinação constitucional de que toda intervenção urbana seja efetuada com base em planejamento urbanístico expresso na lei municipal do plano diretor. Assim, a função pública de ordenação urbanística, mediante operação urbana consorciada, deve ser exercida com base nesta lei municipal. Sua execução material – que inclui a elaboração de projetos e as atividades materiais de seu gerenciamento – pode se dar diretamente pela Administração Pública, em colaboração com os agentes privados interessados enumerados no §1º do art. 32 do Estatuto da Cidade, ou ser delegada, total ou parcialmente, a empreendedores privados, sem prejuízo da participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados e de seu completo controle, do início ao fim, pelo Poder Público Municipal, na qualidade de seu coordenador, e pela sociedade civil (LOMAR, 2010, p. 276).

A partir da promulgação do EC qualquer OUC proposta ou complementada deverá observar as diretrizes gerais nele expressas, desenvolvidas de maneira mais concreta na lei municipal do PD. A ordem urbanística a ser promovida e defendida não pode ser apenas formal, legitimadora da marginalidade, da discriminação social e da exclusão social existente especialmente nas grandes cidades, pois tal política contrariaria as determinações constitucionais expressas nos arts. 3º e 23, X, da CF/1988. Assim, a política urbana, para estar em conformidade com a previsão constitucional, deve caminhar na direção da redução das desigualdades sociais e regionais e promover a dignidade da pessoa humana, não discriminatória, mas universalista (LOMAR, 2010, p. 252). Logo:

O interesse público em operação urbana não pode dispensar a persecução do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades regionais e sociais, como manda o inciso III do art. 3º da Constituição Federal. Talvez tal experiência possa começar mediante leis municipais, ao invés de aguardar normas federais (LOMAR, 2010, p. 255).

A participação da sociedade civil é de grande importância neste instituto, sendo elemento fundamental para a aplicação das OUC. A própria definição legal incorporada no EC adota a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, sob a coordenação do Poder Público Municipal. O EC incorporou as determinações constitucionais expressas em seus arts. 5º, XXXIII, e 29, XII, transformando-as em diretrizes

gerais, de cumprimento obrigatório, para assegurar o cumprimento da FSC e da FSP, sob a denominação de gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2, II). Exigiu também a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2, III) (LOMAR, 2010, p. 253-254).

Os arts. 32 e 33 do EC, que preveem as OUC, expressamente determinam que estas operações devem efetivar uma valorização ambiental, prevendo no plano de sua elaboração maneiras de mitigar o impacto ambiental das obras e de implementar a sustentabilidade urbana. Assim, se obriga o parceiro privado ao pleno exercício da função socioambiental da propriedade urbana, de forma que este somente poderá concluir seu projeto e aferir os lucros da obra se respeitadas as imposições do Poder Público municipal, formuladas através dos devidos estudos e consultas à população local, garantindo também a gestão participativa na OUC.

Como frisado, a gestão da OUC deve ser efetuada coordenadamente entre o Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Por se tratar de intervenção complexa, de longo prazo, e exigir intensas articulações e negociações, em geral, a realização da OUC pressupõe uma autoridade, um órgão colegiado gestor ou uma instituição da Administração Indireta a ser incumbida da sua gerência. O EC, corretamente, não impôs um modelo único, de modo que a OUC pode ser implementada por qualquer das modalidades admitidas na legislação em vigor (LOMAR, 2010, p. 284).

3.1.1 O estudo do caso do Cristal Shopping, atual Barra Shopping Sul.

O empreendimento Cristal Shopping, pioneiro em POA pela sua magnitude e preocupação ambiental, teve seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA) elaborado em 1996. Nele foi elaborada uma descrição geral do empreendimento, da infraestrutura de saneamento existente e futura, das vazões e cargas poluentes estimadas e da avaliação de impacto que seria causada. No caso, foram dadas duas alternativas de solução dos danos ambientais do empreendimento para a construção com o mínimo de impacto, e através destas duas

alternativas foram analisados os impactos resultantes de cada uma e as soluções que poderiam ser aplicadas. Concluiu-se que o impacto no meio hídrico que seria gerado pelo Cristal Shopping seria muito pouco significativo, se utilizada a alternativa que previa o tratamento primário, operado pelo shopping, e futura interligação ao sistema do Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), a qual implicava menor carga de poluentes incrementais no arroio Cavalhada em uma primeira etapa, e nula após a entrada em operação do Sistema Zona Sul da Bacia da Cavalhada.

Note-se que, em 1996, o estudo realizado abrangia somente a poluição hídrica da área, elaborado sobre a bacia hidrográfica Cavalhada. Devido à limitação do estudo elaborado, foi requerido pela Rede Nacional de Shopping Centers (RENASCE) e elaborado pela PROJESUL em 1998, após a apresentação do EIA prévio e do projeto, um estudo complementar foi realizado pela Empresa Brasileira de Planejamento (EMBRAPLAN), abrangendo, além dos impactos ambientais, os impactos pertinentes ao atual EIV. Esse estudo, muito mais completo que o primeiro, caracterizou o empreendimento, examinou a área de influência do mesmo e elaborou uma análise ambiental, a qual englobou desde a geologia e geomorfologia do local até os aspectos do meio antrópico em que o empreendimento seria inserido. A partir desta análise, elaborou-se uma descrição dos impactos que seriam causados (sobre o meio físico, sobre a flora, sobre a infraestrutura pública etc.) e uma série de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias que deveriam ser elaboradas pelo empreendedor para diminuir o impacto da obra.

Com relação às medidas relacionadas à área verde, foi necessário para a construção do shopping a remoção de 550 árvores e a transferência de 5 árvores do local do empreendimento para praças da região. A construtora se comprometeu então a efetuar a transferência das árvores requerida, utilizar as partes restantes das árvores cortadas para fabricação de lenha e adubo para futura utilização, e ainda se obrigou e plantar 6.077 árvores distribuídas na região. De grande importância também foram as medidas estipuladas no acordo formalizado entre os empreendedores e a prefeitura de POA. O empreendedor, para elaborar seu projeto, deveria realizar todas estas medidas, que claramente visavam defender o direito à cidade sustentável e promover a inclusão social. No acordo foram estipuladas as seguintes obrigações para serem cumpridas pelo empreendedor:

- O reassentamento das ocupações das Vilas Campos do Cristal, Estaleiro Só e da foz do Arroio Cavalhada (comunidades próximas ao local da

obra), mediante a aquisição de terreno(s) próprio(s), com a construção das habitações e edificações complementares (escola e posto de saúde – este último acrescentado em uma retificação do acordo), o fornecimento de meios materiais necessários para a transferência dos habitantes e a elaboração dos projetos completos referentes às novas áreas, compreendendo estes projetos o estudo de viabilidade, o projeto de loteamento, o projeto de arquitetura, os projetos complementares, a devida aprovação dos órgãos públicos, e, por fim, a execução das obras conforme aprovadas.

- A ampliação e restauração da malha viária na zona que abrange o empreendimento, compreendida nas Avenidas Chuí, Wenceslau Escobar, Diário de Notícias, Padre Cacique e Icaraí, com seu devido projeto aprovado na Secretaria Municipal de Transportes e da Secretaria Municipal de Obras e Viação. Nestas vias deveria ainda executar obras de iluminação pública, aprovadas pela Companhia Estadual de Energia Elétrica.
- Implantar o sistema de tratamento primário de água e esgoto cloacal através de um reator anaeróbico de leito fluidizado – RALF, solução prevista no EIA elaborado.

Assim, pelas medidas mitigadoras impostas nota-se que a construção do empreendimento foi uma das primeiras OUC realizadas em POA. É clara a preocupação da prefeitura em efetivar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, em conformidade com o art. 32 do EC. Ainda, com estas medidas impostas ao investidor privado, o município buscou materializar os direitos constitucionais do desenvolvimento sustentável e da FSPU. Nota-se assim que na construção desta obra vultosa já foram respeitadas as prescrições que futuramente viriam a ser elencadas no art. 33 do EC/2001, que determinava que o plano da OUC (aqui entendida como medidas exteriores ao empreendimento particular elaboradas em parceria com o poder público – conforme acima descritas) deveria abranger a definição da área atingida, um programa básico de ocupação da área, as finalidades da OUC, a realização de um EIV (e do respectivo EIA, quando necessário), a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores, e a forma de controle da OUC, segundo o art. 33 do EC.

O estudo complementar elaborado verificou, em seu capítulo 6.3, dentro da previsão e avaliação dos impactos ambientais, a determinação do crescimento físico e demográfico da área de influência. Foram analisados os impactos decorrentes do crescimento urbanístico causado pelo empreendimento sobre: a densidade, uso do solo e padrões habitacionais; os equipamentos urbanos e áreas de valor cultural, paisagístico e recreativo; a rede escolar; o sistema de circulação urbana, a acessibilidade local e a posição do empreendimento em relação a seus concorrentes. Dentro da descrição dos impactos sobre o meio físico constava

inclusive os níveis de ruídos que seriam gerados durante a construção e, após a construção, pelo próprio shopping bem como pelo tráfego resultante. Veja-se que estes aspectos analisados fazem parte do atual EIV, que somente passou a ser exigido para empreendimentos de grande vulto somente a partir da edição do EC.

Vê-se assim que as OUC são uma grande solução para os municípios, pois acabam desonerando as contas públicas com a divisão dos custos da urbanização com o parceiro privado, auxiliando também na implementação da sustentabilidade urbana. Através da cooperação realizada entre município e empreendedores são protegidos os direitos do elo mais fraco da cidade: seus cidadãos, e seu direito ao meio ambiente saudável. O município de POA, já na construção do Cristal Shopping, aplicou as medidas cabíveis para a proteção da sustentabilidade urbana. Mesmos que estas medidas somente tenham sido devidamente legisladas com o EC, POA busca a implementação do direito à cidade sustentável e ao desenvolvimento sustentável urbano desde a elaboração de sua Lei Orgânica, em 1990, e vem utilizando as OUC para auxiliar na efetivação destas garantias constitucionais.

3.2 O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA).

O município de POA sempre teve grande preocupação com a proteção ambiental urbana. Nele compreendeu-se que, para atingir a meta de sustentabilidade no meio urbano, era necessário saber onde investir para melhorar. E como a Administração Municipal nem sempre consegue observar onde estão os problemas regionais, a participação popular é um instrumento valioso para resolução dos problemas e o suprimento das necessidades locais:

A adoção de mecanismos de democracia direta, a ampla participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos do município, a inversão de prioridades, a integração de políticas de gestão ambiental pública, a qualificação dos espaços públicos, entre outros, são as principais características da sequência ininterrupta de quatro gestões na prefeitura de Porto Alegre, conhecidas pelo nome de ‘administração popular’.

O mecanismo de democracia direta mais importante e difundido é o Orçamento Participativo, o qual possibilitou a participação de 30 mil pessoas no ano de 1999, garantindo a execução de obras consideradas prioritárias pela população. Esse processo, iniciado no ano de 1989 na gestão do governo de Olívio Dutra (1989-1992) e, depois, continuando nos governos de Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), e novamente Tarso Genro (2001-2002) e João Acir Verle (2002-2004), mudou completamente a

tradição patrimonialista, clientelista e assistencialista da administração pública, comum em cidades brasileiras (MENEGAT, 2004, p. 199).

Em POA, a participação popular ocorre de diversas maneiras, mas a mais importante delas é o OP. Instituído em 1989, iniciou uma experiência profunda de democracia direta, sendo definido como uma forma pública de poder não estatal, mas civil. Mesmo possuindo um órgão do governo responsável, o OP é entendido como uma forma autônoma e autorregida de participação popular, sendo um fórum onde os cidadãos podem controlar e induzir o poder municipal e seus investimentos. As comunidades, organizadas por região e setor temático, decidem sobre suas necessidades e prioridades, determinam o orçamento da cidade e controlam a implementação e o cronograma das obras a serem executadas pelo governo (MENEGAT, 2004, p. 203).

Uma vez definidas as prioridades regionais e temáticas e as demandas do governo (demandas institucionais), é elaborada uma proposta a ser discutida no Conselho do OP. A proposta orçamentária aprovada no Conselho é enviada à Câmara de Vereadores. É com base nesta que o Conselho do OP e o governo passam a elaborar um Plano de Investimentos. Esse plano é um documento que vai expressar o compromisso entre as demandas da comunidade e do governo. Esse documento, que conterà todas as obras a serem realizadas em cada região e os devidos órgãos responsáveis pela sua execução, será impresso e distribuído ao público anualmente (MENEGAT, 2004, p. 204).

Com o OP, POA consegue efetivamente, desde 1989, aplicar as normas regulamentadas pelos arts. 43 a 45 do EC, que tratam acerca da gestão democrática da cidade. Esses artigos elencam diversos instrumentos de que o município pode se valer para realizar consultas aos seus cidadãos para realizar a gestão da cidade atendendo as reais necessidades de seus habitantes. Com base nos dados coletados é possível que o gestor público elabore as devidas políticas públicas e planeje os gastos de forma a efetivamente solucionar os problemas apresentados pela população, sem dispêndios desnecessários, concretizando a eficiência da administração pública e o princípio da gestão popular da cidade.

O OP está em permanente evolução e aperfeiçoamento. Desde que foi implementado, em 1989, o percentual dedicado a ele varia de 15 a 25% da receita pública municipal. Desde sua implementação já despendeu mais de 700 milhões de dólares para a realização de suas obras, divididas em quatro grandes grupos: desenvolvimento urbano, serviços básicos e meio ambiente; desenvolvimento econômico; políticas sociais (saúde, educação, habitação,

assistência); cultura, lazer e turismo. Nos últimos anos as áreas de desenvolvimento urbano e políticas sociais são as que mais receberam investimentos (MENEGAT, 2004, p. 215).

Para além dos dados numéricos significativos de cada área de investimento e as regiões do município que foram atingidas com suas benesses, o processo do OP produziu uma profunda revolução na cultura política dos cidadãos porto-alegrenses. Essa mudança inclui o fim do clientelismo e a noção de que a cidade é para todos. A participação tem crescido a cada ano, sendo que cerca de 150.000 pessoas já participaram do processo, seja nas assembleias Populares Regionais e Temáticas seja nos Congressos da Cidade (MENEGAT, 2004, p. 216-217).

3.3 A Gestão Ambiental em POA.

Prestes (2006, p. 19-20) leciona que:

Em nosso sistema constitucional, aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações federal e estadual no que couber, promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas as legislações e as ações fiscalizadoras federal e estadual, executar a política de desenvolvimento urbano e elaborar o Plano Diretor. Todas as competências citadas interferem diretamente no meio ambiente urbano, motivo pelo qual há evidente atuação municipal nas matérias que são atribuídas constitucionalmente aos municípios, em matéria ambiental. Além disso, o artigo 23³ da Constituição a Federal estabelecer competências da União, Estados, Distrito Federal, e Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das suas formas. No meio ambiente urbano, esta dicção assume relevância, dado ao caos das cidades contemporâneas, decorrente das condições ambientais causadoras da poluição do ar e das águas, da falta de tratamento dos resíduos sólidos e das águas servidas, dos enormes engarrafamentos, características que, infelizmente, não são mais exclusivas de grandes metrópoles.

Assim, e gestão ambiental não pode se restringir apenas ao licenciamento, pois o problema não seria licenciar ou não, já que a CRFB/1988 aduz que não existe hierarquia entre os entes federativos, mas definir objetivamente o âmbito da atuação, utilizando como parâmetros o sistema de fontes, ou seja, em qual matéria cada um deve atuar. Assim, deve ser salientado que o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é um sistema, e por isso

³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

deve ser superada a forma de atuar isolada que vem sendo utilizada pelos entes federativos, funcionando de forma integrada, inclusive partilhando informações decorrentes dos licenciamentos realizados, para retroalimentar o próprio sistema (PRESTES, 2006, p. 21).

A gestão ambiental pública de POA busca sempre nortear-se por seis princípios fundamentais: o primeiro, de que a cidade está encravada num ecossistema natural que, em POA, ocupa 40% da área do município e esse possui áreas naturais ainda importantes; o segundo, que a unidade de gestão ambiental é a bacia hidrográfica; o terceiro, que a capital faz parte do sistema metropolitano de cidades; o quarto, de esforço de integração das políticas setoriais da administração; o quinto, da participação informada da cidadania; e o sexto e último, da construção de uma educação ambiental integrada e na disseminação de conhecimento sobre os sistemas natural e construído do município. As políticas ambientais são formuladas com a participação popular dos cidadãos, seja nos conselhos municipais setoriais, seja nas assembleias do OP (MENEGAT, 2004, p. 217-218).

É de grande importância, no caso de POA, a existência de uma secretaria específica para a área ambiental, a qual elabora a gestão devida, e estrutura-se pela integração das atividades do meio-ambiente, saneamento, saúde e planejamento urbano das demais secretarias e departamentos da prefeitura. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), criada em 1976 – sendo a mais antiga em nível municipal no país, é o órgão executivo responsável pela proteção do ambiente natural e pelo controle da qualidade ambiental no município. Suas responsabilidades vão desde ações diretas de fiscalização até questões mais gerais como a proteção de áreas biologicamente sensíveis e licenciamento ambiental (MENEGAT, 2004, p. 218). Historicamente, a SMAM:

(...) priorizou a ampliação e a gestão das áreas verdes urbanas. A partir da década de 90, a Secretaria foi estruturada tanto para promover políticas de proteção ao meio impactável quanto para controlar as atividades impactantes e, mais recentemente, para licenciamento de atividades. Diversos programas foram iniciados para fins de avaliação e controle das atividades poluidoras, como por exemplo, a monitorização da qualidade do ar, o controle da poluição industrial, sonora e do solo, entre outras. A maior parte dos programas envolve parcerias com a sociedade e o chamamento à participação dos cidadãos, instituições, organizações não governamentais e empresas (MENEGAT, 2004, p. 218).

POA tem realizado grande esforço para integração das políticas setoriais, que são conduzidos principalmente pelo Fórum Permanente do Meio Ambiente e Saneamento, criado

em 1992. Com a função de definir políticas comuns, resolver conflitos setoriais e garantir que as ações municipais em execução sejam orientadas pelas mesmas diretrizes, é composto pelos seguintes órgãos: SMAM, DMAE, DMLU (Departamento Municipal de Limpeza Urbana), Departamento de Esgotos Pluviais, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria de Planejamento Municipal, Secretaria de Governo Municipal, Coordenação de Relações com a Comunidade, Departamento Municipal de Habitação e Programa Guaíba Vive. Esse último coordena as intervenções municipais relacionadas ao lago Guaíba (MENEGAT, 2004, p. 218-219).

Os programas de gestão ambiental mais importantes implementados em POA são os seguintes: de gestão de áreas verdes, de arborização urbana, de controle da poluição por óleo no setor de prestação de serviços, de poluição hídrica industrial, de controle de qualidade do ar, de gerenciamento integrado de resíduos sólidos, de coleta e reaproveitamento de resíduos e de destinação dos resíduos (MENEGAT, 2004, p. 219-224). Todos esses programas, que começaram a ser criados e implementados a partir de 1990, visam proteger o direito constitucional ao desenvolvimento sustentável, prescrito no art. 225 da CF/1988, e o direito à cidade sustentável, prescrito no art. 2º, I do EC. POA, precursora no tema da sustentabilidade urbana, desenvolve a 20 anos programas e iniciativas públicas em cooperação com seus habitantes para defender esses direitos.

Os programas de gestão ambiental dependem da participação e entendimento da população sobre o meio ambiente. Auxiliar os cidadãos a partilharem dos conceitos comuns aqueles praticados pela gestão ambiental pública e pelo conhecimento científico e popular torna-se um dos principais desafios para a educação ambiental. Em POA, os programas de educação ambiental têm sido orientados para o conhecimento dos sistemas natural e construído. Além disso, a Semana do Meio Ambiente vem se constituindo num espaço de disseminação e debate dos problemas globais e locais do meio ambiente e de interações entre as comunidades que formulam conceitos e políticas ambientais (MENEGAT, 2004, p. 226).

Segundo Prestes (2006, p. 41):

O equilíbrio ambiental no espaço urbano hoje se constitui em uma das questões mais desafiadoras para os grandes centros. A cidade sustentável precisa estabelecer exatamente esta discussão. Para tanto, a municipalização do licenciamento ambiental é extremamente importante na realização de debates que à União ou ao Estado não competia fazer, pois atuavam exatamente nesses grandes temas. Disso decorre a exigência de licenciamento ambiental para atividades outrora não sujeitas ao mesmo, eis

que era o órgão estadual o responsável por este. É certo que nem sempre é possível e razoável exigir renovação de Licença de Operação, ou, ainda, toda formalidade de um EIA, para casos de menor impacto. Nesses aspectos é que está a essência da atuação municipal e da competência de legislar e atuar na matéria, podendo criar o seu próprio procedimento e as suas exigências, de modo que contemple a realidade local e o tipo de atividade a ser desenvolvida.

E conclui que:

No âmbito das cidades, o Estatuto da Cidade é um marco regulatório fundamental, que tem instrumentos capazes de enfrentar a problemática urbana com sistematicidade e eficácia. Essa lei criou um sistema de normas e institutos que tem em seu cerne a ordem urbanística, fazendo nascer um Direito Urbano-Ambiental, dotado de institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas contradições, dicotomias, perplexidades, antagonismos e pluralidades.

Há uma mudança de paradigma caracterizada pela análise da cidade e dos empreendimentos pontualmente considerados a partir do Direito Urbano-Ambiental. Este novo direito separa o direito de propriedade do direito de construir, não reconhece a propriedade, se esta não cumprir com a função social, tem no Plano Diretor o instrumento principal da política urbana e o definidor da função social da propriedade na cidade, bem como reforça a gestão e os instrumentos para a atuação municipal.

A cidade, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ter uma dimensão constitucional, e o direito a ela, a partir dessa ordem urbanística, visualiza toda a pluralidade que existe nas cidades. A compreensão deste fenômeno, dos instrumentos que estão à disposição do gestor e a capacidade de gerar a ruptura de modelos que já demonstram não ter eficácia são fundamentais para a construção do conceito e da prática da cidade sustentável.

O Direito Urbano-Ambiental está presente no Estatuto da Cidade, e, no âmbito do Direito Ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – A Cúpula da Terra – Agenda 21 – Rio de Janeiro/1992 -, da qual o Brasil é signatário, também se referiu ao tema ao dedicar um capítulo aos Assentamentos Humanos.

Está enfatizado no Capítulo 7 (Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos) que “na virada do século metade da população mundial, mais de três bilhões de pessoas estarão vivendo e trabalhando em áreas urbanas. O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas”.

É, portanto, da pauta mundial a promoção regular de assentamentos humanos sustentáveis. O Direito Ambiental contemporâneo exige uma postura pró-ativa [sic], que se antecipe aos problemas, que não trate apenas do dano, do problema ou do resultado, mas, sim, que intervenha na causa, na raiz, e que, sobretudo, auxilie no apontamento das soluções. A quebra de paradigma exigida implica romper com a compartimentalização das análises, propiciando a geração de uma nova síntese que necessariamente resulte em melhor qualidade de vida. Por isso, a compreensão da necessidade ambiental do envolvimento em projetos com esta inspiração é um enorme

desafio dos gestores públicos e da cidade sustentável, exigindo maturidade institucional, ousadia e, sobretudo, capacidade de partilhar saberes, reconhecendo, na pluralidade, a fonte de inspiração e o norte para atuação prática que implique efetivamente em cidade mais justas, mais humanas, mais saudáveis, mais felizes, para todos que nelas vivem.

Neste contexto, é imprescindível que os municípios desempenhem efetiva gestão ambiental, em consonância com as prioridades estabelecidas pelo Sisnama. Para tanto, precisam ser tensionadas a se envolverem com o tema, a se comprometerem com o desenvolvimento de políticas públicas que expressem a reflexão sobre os pressupostos de uma gestão ambiental preocupada com o esgotamento dos recursos ambientais naturais e que apontem caminhos para evitar, minimizar e reconstruir danos produzidos. Contemporaneamente, o fazer burocrático não é mais suficiente. Exigem-se ações e decisões que tenham efetividade, dimensão da norma ambiental que anda adormecida e precisa urgentemente ser resgatada (PRESTES, 2006, p. 48-50).

Assim, POA está no caminho correto para a implementação de uma gestão ambiental urbana que respeita a norma constitucional do desenvolvimento ambiental sustentável e o direito à cidade sustentável. Com base nos seis princípios que POA estabeleceu e na ênfase da participação popular tornou-se cidade precursora neste tema. A elaboração do seu Atlas Ambiental auxiliou tanto os gestores como a população para efetivamente aplicar os princípios estabelecidos e proteger o meio ambiente urbano. Com a conscientização de seus cidadãos e qualificação dos gestores ambientais, POA caminha para a sustentabilidade urbana tão desejada.

3.4 A elaboração do PDDUA.

O PD de POA antecedente ao PDDUA já não abrangia mais os aspectos que estavam sendo demandados na sua realidade. Era necessária a elaboração de uma norma que, estando de acordo com a CRFB/1988 e a lei orgânica do município de 1990, visasse o desenvolvimento urbano sustentável, respeitando as normas internacionais estabelecidas na Agenda 21 e nas Nações Unidas. Quando se trata da gestão do espaço físico do município, da qual resulta o PD, é importante reconhecer não apenas as condições atuais da estrutura física dos assentamentos e do substrato natural mas também compreender a evolução da ocupação do território, identificar os conflitos e descobrir os potenciais tanto do local como das estruturas que nele foram edificadas. Nesse contexto que foi realizado o projeto Porto Alegre

Mais – Cidade Constituinte, a partir de 1993, e realizados os Congressos da Cidade I e II. As conclusões dos debates tidos nestes congressos foram utilizadas para a elaboração de uma proposta de projeto estratégico para o desenvolvimento sustentável nas cidades (PORTO ALEGRE, 1999, p. 3-4).

A proposta enviada à Câmara dos Vereadores de POA contemplava uma síntese de conceitos e interesses que foram discutidos durante o período de formulação do projeto com todos os atores que atenderam ao chamamento para a análise desse tema. Ao todo, 170 entidades e mais de 2000 pessoas, inclusive em discussões regionais do OP, contribuíram para que fosse atingida a ideia de consenso. Pode-se dizer que todos os participantes se identificam com algo que foi contemplado no plano, ao mesmo tempo encontrando pontos que não correspondem à sua visão específica. Isso significa que a dinâmica participativa desencadeada para este trabalho cumpriu seu objetivo no amadurecimento do processo democrático para a gestão da cidade, demonstrando a todos os que passaram por esta experiência que é possível avançar numa direção comum, através da capacidade de fazer acordos entre os diferentes (PORTO ALEGRE, 1999, p. 4).

O resultado desse trabalho foi, primeiramente, a mudança do conceito de planejamento, do normativo – baseado essencialmente em normas para a atividade privada – para o estratégico – no qual o poder público fortalece seu papel de agente articulador e propositivo – dando-se ênfase à atuação integrada dos diversos atores integrantes do processo de construção da cidade. O novo PDDUA conduz a uma atuação em forma de projetos elaborados sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimentos e associações, e reorientando suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garante a discussão com a população. É constituído pelas sete Estratégias de Desenvolvimento Sustentável (estruturação urbana, mobilidade urbana, uso do solo privado, qualificação ambiental, promoção econômica, produção da cidade e sistema de planejamento) e pelo seu modelo espacial, dividido esse em duas estratégias: o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento e o Plano Regulador. As sete estratégias de Desenvolvimento Sustentável são o eixo central do PDDUA e seu diferenciador com relação aos outros PD. As três primeiras definem o modelo de cidade sobre seu território, e as quatro últimas são indispensáveis à gestão do modelo de cidade que elas definem (PORTO ALEGRE, 1999, p. 5).

O PDDUA, de forma inovadora, consolidou a passagem da cidade real para a cidade desejada, tratando-se de um processo de planejamento sustentado por governo e cidadãos,

ancorado em uma estrutura espacial que guia com grandes linhas e concretiza com normas precisas de atuação a superação dos conflitos da cidade existente. No PDDUA há uma busca pelo reconhecimento de um sistema de macrozonas existentes no município visando realçar suas potencialidades, identificar suas peculiaridades e conflitos, e diminuí-los (PORTO ALEGRE, 1999, p. 5).

O PDDUA, elaborado sobre as premissas do desenvolvimento sustentável instituídas na “Agenda 21” da ONU, foi criado para ser um dos instrumentos de desenvolvimento urbano, mas somente se consolidaria de forma completa a partir da sua articulação com os instrumentos do Sistema de Planejamento (a Participação Popular, o Sistema de Informação e os Planos de Ação regional). O plano, como proposta de modelo para o desenvolvimento sustentável, se estrutura a partir de alguns princípios. São eles: o reconhecimento de que tudo é cidade, da integralidade do município em seu território e nas relações desenvolvidas sobre o mesmo; o reconhecimento da diversidade, que se apresenta na identificação das Macrozonas e na definição dos Corredores de Centralidade; a busca da descentralização de atividades através da policentralidade; a miscigenação como princípio de reconhecimento da dinâmica urbana; a valorização da identidade cultural e natural do município para a sua preservação histórica e cultural; a integração metropolitana, reconhecendo a continuidade urbana e de deslocamentos existente, para que se possibilite a estas características sejam potencializadas; a qualificação da capacidade operacional, da segurança e das repercussões ambientais do trânsito; a simplificação dos dispositivos de controle da edificação; a qualificação ambiental; a promoção econômica; e a introdução dos aspectos relativos à política habitacional, através da qualificação da habitação de interesse social e acesso à terra urbanizada (PORTO ALEGRE, 1999, p. 6-9).

Esse PDDUA incorporou a denominação “ambiental”, dando uma ênfase necessária à concepção holística e de reintegração sociedade/natureza. O plano optou por duas linhas básicas: a das estratégias, que marcam as grandes metas a alcançar a longo e médio prazo, e que definem os Programas de política pública urbana para todos os aspectos prioritários, e projetos, através de intervenções concretas que vão gerando propostas e debates sobre transformações de curto prazo para ir modelando o rumo até as estratégias desejadas. A ideia central é de se administrar o fluxo temporal das Estratégias e dos Programas, e elaborar Projetos para realizar as prioridades e monitorar os ajustes necessários às Estratégias. É uma concepção diferenciada do conceito de PD como norma instituída que diz o que se pode fazer

e proíbe o que não se pode fazer, pois passa a apresentar o plano como um processo (PESCI, 2010).

O PDDUA veio consolidar o planejamento estratégico e participativo essencial para que se implementasse o processo de desenvolvimento sustentável que POA vem construindo. Em 2010 iniciaram-se debates para alteração do PDDUA, visando, entre outras medidas, maior proteção da orla do lago Guaíba. Estas alterações, que estavam sendo debatidas na Câmara de Vereadores, tornaram-se polêmicas, pois as de maior destaque previam a criação de uma zona de preservação permanente nas margens do lago Guaíba, não permitindo nesta área atividades que contribuíssem para descaracterizar ou prejudicar seus atributos ou funções essenciais, e que numa longa área de extensão não poderia ser erguida nenhuma nova construção. Estas medidas foram elaboradas pois visavam a proteção destas zonas da especulação imobiliária que empresas estariam pretendendo para região.

Ocorre que, após inúmeros debates, e mesmo com clamor popular pela promulgação destas emendas, o prefeito vetou tais medidas, justificando que as ingerências pretendidas pela lei seriam muito gerais, sem atentar para as especificidades de cada área, selecionando vereadores para criação de um grupo para reelaborar algumas medidas vetadas e assim apresenta-las novamente. Atualmente, o PDDUA mantém-se como norma que regulamenta o desenvolvimento sustentável urbano de POA.

Conclusão

Através deste estudo, buscamos apresentar brevemente a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, desde sua formulação até o conceito hodiernamente adotado. Buscou-se demonstrar sua relevância na atualidade, pois sem a sua implementação as fontes de matéria prima tornar-se-ão escassas e restarão poucas opções de desenvolvimento, tanto para a presente como para as futuras gerações.

Analisou-se também a evolução legislativa brasileira, tanto das normas constitucionais como infraconstitucionais (relativas ao direito urbanístico), e a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável nas normas brasileiras. Buscou-se mostrar que essa evolução normativa, a qual culminou no EC e numa nova ideia de propriedade, vinculada à FSP, foi necessária para real efetivação dos direitos outorgados nos art. 225 da CRFB/1988 (direito ao

desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente sadio) e art. 2, I do EC (direito à cidade sustentável), culminando no atual entendimento de FSPU.

No âmbito urbano, de suma importância é o atendimento ao princípio da FSC. Sem a devida concretização deste princípio, o local de desenvolvimento da maior parte das vidas humanas se tornará impróprio para este fim. Se o crescimento e a urbanização desenfreada e desregulada continuarem, as cidades tenderão a exortar seus habitantes por não fornecer um local ambientalmente adequado para a perpetuação da vida. Logo, demonstrou-se que é necessária a devida proteção das cidades, a ser realizada pelo Poder Público Municipal. Com as legislações urbanística e ambiental em vigor, concluiu-se, através da análise do art. 4º do EC, que os instrumentos outorgados pela lei são de suma importância para efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável e à cidade sustentável. Esses instrumentos visam proteger o meio ambiente urbano, a principal vítima da degradação em que se encontram as cidades atuais, e o principal ator da sustentabilidade urbana, sendo o fundamentador da existência de um direito ao devido desenvolvimento da vida humana, ao desenvolvimento sustentável e à cidade sustentável.

Dos instrumentos que o legislador federal outorgou ao Poder Público Municipal no EC alguns se destacam para a implementação da sustentabilidade urbana e melhoria na qualidade de vida dos habitantes das cidades. Um deles são as OUC. Estas surgiram para dar ao município oportunidade de delegar parcialmente uma difícil e cara tarefa de concretização, mas de suma importância: a proteção ambiental e a aplicação da FSP.

POA, município precursor na defesa do Desenvolvimento Sustentável e do direito à Cidade Sustentável, aplicou as OUC, juntamente com os estudos previstos no art. 4, VI do EC (EIV e EIA), quando lhe foi encaminhado o requerimento para a construção do empreendimento Cristal Shopping, atual Barra Shopping Sul. Após anos de negociações, o empreendimento foi construído, mas somente depois de cumprir com todas as medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas no acordo firmado com o município.

Também é de grande valia a gestão ambiental urbana proposta pelo município analisado no trabalho. Com a criação de secretaria própria e atuante (SMAM), e de um Atlas Ambiental, esta gestão tem grande sucesso em POA, pois é aplicada juntamente à participação popular, que é qualificada através da informação prestada. Assim, o município tem obtido índices muito favoráveis de qualidade ambiental, e quanto mais esse se capacita para a gestão

ambiental em termos de sustentabilidade local, mais colabora com a sustentabilidade em níveis globais.

A cidade de POA inovou novamente ao aprovar, em sua câmara municipal, o PDDUA. O plano foi elaborado sobre as premissas da sustentabilidade estipuladas na “Agenda 21” e somente se consolidaria com a efetiva aplicação do Desenvolvimento Sustentável no âmbito urbano. Resultou na consolidação desse direito, reservando diversos capítulos que regulamentam o tema e uma seção completa para regulamentar o “Desenvolvimento Urbano Ambiental”. Sua implementação foi tão eficaz que um novo PDDUA está sendo debatido na Câmara Municipal, visando aprimorar o primeiro plano para perpetuar a necessária preocupação com o meio ambiente urbano.

Através deste trabalho conclui-se que de nada adiantaria constitucionalizar o direito ao Desenvolvimento Sustentável se não fossem aplicados os instrumentos que lhe protegem. Cabe ao Poder Municipal a fiscalização da aplicação desses instrumentos através da competência suplementar que lhe foi instituída. Esses instrumentos, acima elencados, servem para proteger o Desenvolvimento Sustentável e a sustentabilidade urbana, pois sem eles rumaríamos para o caos e o fim da civilização como conhecemos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

_____. *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: comentários à Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental de segunda geração**. In: CAPPELI, Sílvia; LACEY, Eládio (orgs.). *Revista de direito ambiental*, 63, ano 16. São Paulo: RT. Julho – Setembro de 2011. p. 103-132.

BEJAMIN, Antônio Herman *et alia* (orgs.). *Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1.

BERWIG, Juliane Altmann. Cidade e Risco. In: CAPPELI, Sílvia; LACEY, Eládio (orgs.). *Revista de direito ambiental*, 64, ano 16. São Paulo: RT. Outubro – Dezembro de 2011. p. 217-247.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 29 jul. 2010.

BRASIL. *Lei nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos Constitucionais do Estatuto das Cidades**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 21-26.

CANELAS, André. *A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e as suas interações com as políticas econômica, energética e ambiental*. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0111_05.pdf>. Acesso em: 11/04/2012.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: GARCIA, Maria (coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. p. 131-163.

CAPPELI, Sílvia; LACEY, Eládio (orgs.). *Revista de direito ambiental, 64, ano 16*. São Paulo: RT. Outubro – Dezembro de 2011.

_____. *Revista de direito ambiental, 63, ano 16*. São Paulo: RT. Julho – Setembro de 2011.

CAPPELLI, Sílvia; LAVRATTI, Paula Cerski. *Breves Comentários aos Aspectos Ambientais do Estatuto das Cidades*. Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc05.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2010.

CARRERA, Francisco. *Cidade Sustentável*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CORRÊA, Darcísio; BACKES, Elton Gilberto. **Desenvolvimento sustentável: em busca de novos fundamentos**. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 83–114.

- CRUZ, Milton. *Sistema de Informações e a Gestão Urbana*. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/default.htm>>. Acesso em: 07 out. 2010.
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000: análise jurídica do modelo de gestão ambiental e certificação ISO 14001*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- DIAS, Maurício Leal. *Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1692>>. Acesso em: 06 ago. 2010.
- DONADIO, André Pinto. **Função social da propriedade urbana – a aplicação do código florestal e o reflexo do “futuro código”**. In: BEJAMIN, Antônio Herman *et alia* (orgs.). *Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1. p. 267-281.
- EMBRAPLAN, **Empresa Brasileira de Planejamento**; MAGNA engenharia LTDA. *Cristal Shopping Porto Alegre/RS: Avaliação Preliminar de Impacto Ambiental*.
- FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FILHO, João Telmo de Oliveira. *O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=537>>. Acesso em: 05 ago. 2010.
- FREITAS, José Carlos. *Equilíbrio Ambiental no Espaço Urbano, Preservação Ambiental e Ocupação do Espaço Urbano*. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- FRIAS, Juliana Moraes. **A relação entre equidade intergeracional e desenvolvimento sustentável**. In: BEJAMIN, Antônio Herman *et alia* (orgs.). *Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1. p. 367-376.
- GARCIA, Maria (coord.). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina B. **Função social da cidade e da propriedade urbana**. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 51-76.
- JACOBI, Pedro. *Cidade e Meio Ambiente. Percepções e práticas em São Paulo*. São Paulo: ed. Anna Blume, 1999.

- LOMAR, Paulo José Villela. **Operação Urbana Consorciada**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 247-288.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 2ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.
- MARQUES, José Roberto (org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito**. Campinas: Millennium Editora, 2009.
- MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. **Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução**. *Revista Eletrônica dos Cursos de Administração e Ciências Contábeis do Centro Universitário UniOpet*, nº 3, Jan/Jul 2010. Disponível em: <<http://www.opet.com.br/faculdade/revista-cc-adm/pdf/n3/DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-AO-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL-CONCEITOS-EM-EVOLUCAO.pdf>>. Acesso em 11/04/2012.
- MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a gestão ambiental urbana em Porto Alegre**. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (org.). *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. p. 197-231.
- MOHR, Udo. **Cidade e Patrimônio Natural**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/19.htm>>. Acesso em: 07 out. 2010.
- MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 27-43.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- NOVAES, Washington. **Agenda 21: um modelo de civilização**. In: TRIGUEIRO, André. *Meio Ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 323-331.
- OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **O Município e o Controle Ambiental**. In: SILVA, Bruno Campos (coord.). *Direito Ambiental: visto por nós Advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 57-65.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 10/04/2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comissão mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro. O Licenciamento Ambiental e a Autonomia Municipal. In: SILVA, Bruno Campos (coord.). *Direito Ambiental: visto por nós Advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 67-85.

PESCI, Rubem. *Cidade Sustentável: Enfoque Global do 2ª PDDUA*. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/3.htm>>. Acesso em: 07 out. 2010.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *Termos de compromisso nº 6632, 7616, 10994, e Termo de Compromisso assinado em 06 dez. 2007*.

_____. Prefeitura Municipal: Secretaria do Planejamento Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Lei Complementar 434/99*. Porto Alegre: [S.n.], 1999.

PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

_____. **Instrumentos Legais e Normativos de Competência Municipal em Matéria Ambiental**. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 217-239.

_____. **Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão-ambiental**. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 19-50.

Primeiros dados do CENSO 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=00>. Acesso em: 12/04/2012.

PROJESUL. *Cristal shopping: estudos complementares relativos a aspectos ambientais*. Porto Alegre: [S.n.], 1998.

REALI, Darci. **A sustentabilidade como princípio norteador dos planos diretores de desenvolvimento urbano**. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: EducS, 2006. p. 161-189.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Desenvolvimento Sustentável: A nova “roupagem” para a velha questão do desenvolvimento**. In: *Direito à Cidadania e Meio Ambiente, Fórum Brasileiro de Reforma Urbana – FASE*, 1993.

SANTOS, Anderson Avelino de Oliveira; MIRANDA, Loyanna de Andrade. *Planejamento urbano participativo e a efetividade do direito à cidade sustentável: a contribuição de Philip Pettit e Jurgen Habermas*. In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI, 2007,

Belo Horizonte. XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Belo Horizonte: CONPEDI, 2007. v. 1. p. 1340-1358.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

———. *Direito Ambiental Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

———. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, Lucécia Martins. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 300-316.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme. *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educus, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

———. **O Estatuto das Cidades e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 44-60

TRIGUEIRO, André. *Meio Ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. **Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades**. In: MARQUES, José Roberto (org.). *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito*. Campinas: Millennium Editora, 2009. p. 71-100.