VALÉRIA PECCININI PUGLISI

MEIO AMBIENTE URBANO:
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E QUALIDADE DE VIDA

MESTRADO EM DIREITO

PUC/SP
SÃO PAULO
2006

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

VALÉRIA PECCININI PUGLISI

MEIO AMBIENTE URBANO:
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E QUALIDADE DE VIDA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito (Direito das Relações Sociais), sob a orientação do Professor Doutor Márcio Pugliesi.

PUC/SP
SÃO PAULO
2006

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

São Paulo, 21 de agosto de 2006.

Dedico este trabalho ao Sylvio e à Carolina.

RESUMO

Nos últimos trinta anos, o Brasil sofreu um intenso processo de urbanização. Em 1970, 30,5% da população vivia nas cidades e, em 2000, a população urbana já atingia mais de 80%. Com esse processo de urbanização concentrado e acelerado, diversos problemas surgiram ou se agravaram, tais como, falta de saneamento básico, destinação correta aos resíduos sólidos, poluição, trânsito, violência, além da ocupação desenfreada, pela população de baixa renda, de áreas consideradas ambientalmente frágeis, como as áreas de mananciais, por exemplo. Todos estes problemas contribuem diretamente com a degradação do meio ambiente urbano e, consequentemente, com a degradação da qualidade de vida das pessoas que ali vivem. Neste trabalho, fazemos uma análise acerca da qualidade de vida das pessoas no meio ambiente urbano e de sua degradação. Para tanto, analisamos o conceito, a classificação e a finalidade da preservação do meio ambiente, bem como os princípios do Direito Ambiental. Analisamos, também, a origem do Direito Urbanístico, as diretrizes e os instrumentos de atuação urbanística propostos pelo Estatuto da Cidade e os objetivos da política urbana. Verificamos as conferências, princípios e documentos formulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), como a Agenda 21, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o Índice de Desenvolvimento Humano. Abordamos a questão do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade ambiental, o conceito e as diretrizes do desenvolvimento sustentável, e os problemas relativos à expansão urbana que influem na degradação do meio ambiente urbano e da qualidade da vida das pessoas. Observamos, por fim, a relativização da realização da qualidade de vida, o papel do Poder Público, e a importância da existência de legislação e políticas públicas integradas em matéria ambiental e urbanística, no tocante à realização da qualidade de vida.

ABSTRACT

In the past thirty years, Brazil has suffered an intense process of town-planning. In 1970, 30,5% of the population lived in the cities and, in 2000, the urban population represented more than 80%. With this concentrated and accelerated process of town-planning, many problems have appeared or got worse, such as, lack of basic sanitation, correct destination to the solid residues, pollution, traffic, violence, and the occupation of the fragile areas, such as the source areas, by the low income population. All these problems contribute to the urban environment degradation and consequently to the people quality of life degradation. In this paper, we have analyzed the people quality of life in the urban environment and its degradation. We have analyzed the concept, the classification and the purpose of the environment preservation, such as the principles of the Environmental Law. Also, we have analyzed the origin of the Urban Law, the meaning of the urban action proposed by the "Estatuto da Cidade" and the goals of the urban politics. We have verified the conferences, principles and documents proposed by the United Nations (UN), such as, Agenda 21, UN Millennium Development Goal and the Human Development Indicators. Also, we have verified the relation of economic development and environmental sustainability, the concept and goals of the sustainable development and the problems related to the urban extension, which interfere directly in the urban environment and people quality of life degradation. By the end of this paper, we have observed that the achievement of the people quality of life is relative, and we have verified the function of Local Power and how the existence of laws and public politics related to the urban-environmental matters is important to the people quality of life realization.

MEIO AMBIENTE URBANO:
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E QUALIDADE DE VIDA

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – O MEIO AMBIENTE
1. Conceito..... 1
2. Classificação..... 5
2.1. Meio ambiente natural ou físico..... 6
2.2. Meio ambiente artificial ou urbano..... 8
2.3. Meio ambiente cultural..... 10
2.4. Meio ambiente do trabalho..... 11
3. Princípios do Direito Ambiental..... 12
3.1. Princípio da Ubiqüidade..... 15
3.2. Princípio do Desenvolvimento Sustentável..... 17
3.3. Princípio do Poluidor-Pagador..... 19
3.4. Princípio da Participação..... 23
3.4.1. Informação Ambiental..... 25
3.4.2. Educação Ambiental..... 26
3.5. Princípio da Precaução..... 28
3.6. Princípio da Prevenção..... 30
4. Finalidade da preservação do meio ambiente..... 31
4.1. Biocentrismo..... 32
4.2. Antropocentrismo..... 34
CAPÍTULO II – AS CIDADES
1. Direito Urbanístico..... 36
2. Estatuto da Cidade.....43
2.1. Instrumentos de atuação urbanística..... 45
2.1.1. Planejamento.....46
2.1.2. Institutos tributários e financeiros.....47
2.1.3. Institutos jurídicos e políticos.....48
2.1.4. Instrumentos ambientais..... 51
2.1.4.1. Estudo de Impacto Ambiental (EIA)..... 51

2.1.4.2. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)..... 54
2.2. Diretrizes gerais da política urbana..... 55
2.2.1. Garantia do direito a cidades sustentáveis..... 58
2.2.2. Proteção ambiental..... 60
2.2.3. Gestão democrática da cidade..... 60
2.2.4. Regularização fundiária..... 62
3. Objetivos da política urbana..... 63
3.1. Funções sociais da cidade e as funções da cidade..... 64
3.1.1. Habitação..... 66
3.1.2. Trabalho..... 72
3.1.3. Recreação..... 73
3.1.4. Circulação..... 75
3.2. Garantia de bem-estar aos habitantes..... 77
CAPÍTULO III – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
1. Surgimento do conceito..... 78
1.1. Conferências e documentos da ONU..... 79
1.1.1. Agenda 21..... 83
1.1.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)..... 86
2. Conceito..... 87
3. Desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental..... 92
3.1. Desenvolvimento..... 93
3.2. Sustentabilidade..... 96
4. Degradação do meio ambiente urbano..... 98
4.1. Expansão urbana..... 99
4.1.1. Saneamento básico..... 102
4.1.2. Resíduos sólidos..... 106
CAPÍTULO IV – A QUALIDADE DE VIDA
1. Conceito..... 109
1.1 Relativização da realização da qualidade de vida..... 113
2. Degradação da qualidade de vida.....114
2.1. Violência..... 115
2.2. Trânsito..... 118
2.3. Poluição.....119
2.3.1. Poluição sonora..... 121

2.3.2. Poluição visual.....123
2.3.3. Poluição atmosférica..... 125
3. Desenvolvimento humano e qualidade de vida..... 127
3.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)..... 130
4. O papel do Poder Público na realização da qualidade de vida..... 132
4.1. Competências em matéria ambiental e urbanística..... 133
4.2. Importância da legislação e políticas públicas em matéria ambiental e urbanística na realização da qualidade de vida..... 137
CONCLUSÕES..... 141
BIBLIOGRAFIA..... 148
ANEXO I..... 156

CAPÍTULO I – O MEIO AMBIENTE

1. Conceito

Na língua portuguesa, "ambiente" é o cerca, o que envolve os seres vivos e as coisas, é o meio em que vivemos. O termo "meio", por sua vez, é sinônimo de "ambiente". A expressão "meio ambiente" se caracteriza por ser o conjunto de condições naturais e de influências que atuam sobre os organismos vivos e os seres humanos.[1]

A origem do termo "ambiente" é latina: *ambiens*, *entis,* ou seja, que rodeia. Alguns autores acreditam que a expressão "meio ambiente" não é a mais correta, embora bem sonante, uma vez que envolve em si um pleonasmo, posto que "meio" e "ambiente" são sinônimos em nossa língua.[2]

Verificamos que, em outras línguas, o termo "ambiente" tem sentido similar à nossa, sendo certo que: a) em italiano, *ambiente: che va intorno, che circonda*; b) em francês, *ambiant: qui entoune* ou *environnement: ce qui entoure, ensemble des éléments naturels et artificiels* ou *se deroule la vie humaine*; c) em inglês, *environment: something that surrounds, the combination of external or extrinsic physical conditions that affect and influence the growth and development of organisms*.[3]

---

[1] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, Mini Dicionário da língua portuguesa, São Paulo, ed. Nova Fronteira, 1977, p. 25
[2] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, 13ª ed., São Paulo, ed. Malheiros, 2005, p. 145
[3] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 146

Mesmo que a expressão "meio ambiente" possa ser considerada redundante por alguns, vamos adotá-la plenamente neste trabalho, sendo certo que tal expressão também foi amplamente recepcionada pela legislação e doutrina pátria, uma vez que considera todos os aspectos do meio em que vivemos - artificiais, culturais e do trabalho - e não somente os aspectos naturais.

Quanto à questão, observa José Afonso da Silva:[4]

> *"O ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão "meio ambiente" se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra "ambiente".*
>
> *(...) O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais."*

Concordamos com o autor e acreditamos que a expressão "meio ambiente" tem um significado próprio, com maior sentido e abrangência do que a simples junção das palavras "meio" e "ambiente".

---

[4] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, 4ª ed., 2ª tiragem, São Paulo, ed. Malheiros, 2003, p. 20

Este também é o entendimento de Marcelo Abelha Rodrigues[5] ao afirmar que "embora sinônimos enquanto tratados isoladamente, os vocábulos *meio* e *ambiente*, quando unidos, traduzem idéia bem diferente, porque refletem um sentido autônomo àquele que possuíam quando analisados em separado".

Juridicamente, o conceito de meio ambiente encontra-se definido no artigo 3º, I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) que especifica:

> *"Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*
>
> *I - meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."*

A Constituição Federal recepcionou e ampliou o conceito apresentado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao disciplinar que o meio ambiente constitui *um direito de todos e bem de uso comum*, incluindo, ainda, a responsabilidade compartilhada entre a população e o Poder Público em *defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal.

Fala-se em recepção e ampliação do conceito apresentado no artigo acima citado, uma vez que a Carta Magna de 1988, ao incluir o caráter social do meio ambiente, passou a proteger o meio ambiente artificial ou urbano, o meio ambiente cultural e o meio

---

[5] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, volume 1, (parte geral), São Paulo, ed. Max Limonad, 2002, p. 51

ambiente do trabalho, e não somente o meio ambiente natural, tutelado, a princípio, pelo artigo 3º, I, da Lei nº 6.938/81.

Ao se posicionar a respeito do tema, Paulo de Bessa Antunes[6] afirma que:

> *"O conceito estabelecido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA merece crítica pois, como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal, considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso, é fundamental.*
>
> *A Constituição Federal modificou inteiramente a compreensão que se deve ter do assunto pois, inseriu, de forma bastante incisiva, o conteúdo humano e social no interior do conceito."*

Celso Antônio Pacheco Fiorillo[7] acrescenta o seguinte: "Em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado".

---

[6] ANTUNES, Paulo de Bessa, Direito Ambiental, 2ª ed., Rio de Janeiro, ed. Lumen Júris, 1998, p. 43 e 44

[7] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 3ª ed., São Paulo, ed. Saraiva, 2002, p. 19

E completa: "(...) o meio ambiente possui, pelo seu próprio conceito desenvolvido na Lei nº 6.938/81, integrado ao art. 225 da Constituição Federal, uma conotação multifacetária, porquanto o objeto de proteção verifica-se em pelo menos quatro aspectos distintos (meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho), os quais preenchem o conceito da sadia qualidade de vida." [8]

2. Classificação

O conceito de meio ambiente é único. Entretanto, seus diversos aspectos podem ser classificados, para "*facilitar* a identificação da *atividade* degradante e do *bem imediatamente agredido.*"[9]

Desse modo, o meio ambiente pode ser divido em quatro aspectos: meio ambiente natural ou físico, meio ambiente artificial ou urbano, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

José Afonso da Silva ao classificar os aspectos do meio ambiente indica a existência de apenas três aspectos (meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente natural ou físico), especificando que o meio ambiente do trabalho deve ser tratado separadamente, visto que se insere no meio ambiente artificial.

---

[8] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 187
[9] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 20

Segundo o autor, "o ambiente do trabalho é um complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados, e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores, que o freqüentam. Esse complexo pode ser agredido e lesado tanto por fontes poluidoras internas como externas, provenientes de outras empresas ou de outros estabelecimentos civis de terceiros, o que põe também a questão da responsabilidade pelos danos ambientais(...)."[10]

Descreveremos cada um dos aspectos do meio ambiente, sendo certo que trataremos, nos próximos capítulos, de questões específicas relativas ao meio ambiente artificial, que preferimos chamar de meio ambiente urbano, uma vez que, por ser foco deste trabalho, merece atenção especial.

A divisão em aspectos tem o intuito de "identificar o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados."[11] Não se pode olvidar que a proteção do meio ambiente visa a preservação de um bem maior, que é ao direito à vida, em todas as suas formas.

2.1. Meio ambiente natural ou físico

O meio ambiente natural ou físico corresponde à fauna, flora, solo, ar atmosférico e água.

---

[10] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 24
[11] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 20

Está tutelado pelo artigo 225, *caput*, I e VII, da Constituição Federal:

> *"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*
>
> *§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*
>
> *(...)*
>
> *VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade."*

Para José Afonso da Silva,[12] o meio ambiente natural ou físico é "constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, define, em seu art. 3º, quando diz que, para os fins nela previstos, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."

[12] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 21

2.2. Meio ambiente artificial ou urbano

O meio ambiente artificial ou urbano é "constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*)." [13]

É tratado em diversos artigos da Constituição Federal. Primeiramente, é regulado pelo artigo 225 da Constituição Federal, o qual prevê a proteção e defesa do meio ambiente de forma geral. De maneira mais específica, o meio ambiente urbano é tutelado pelo artigo 182, *caput*, da Carta Magna de 1988, que integra o capítulo da política urbana, e especifica:

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

Em atendimento ao disposto no artigo acima citado, surge, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), regulamentando o disposto nos artigos 182 e 183 da

[13] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 21

Constituição Federal, e estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana. Devido à sua importância, tal legislação será comentada no próximo capítulo deste trabalho.

Em linhas gerais, a política urbana tem dois objetivos: o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e a garantia de bem-estar de seus habitantes. Com relação ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, interessante notar que, segundo Le Corbusier,[14] "as cidades devem propiciar, aos contingentes populacionais que abrigam, condições razoáveis de habitação, trabalho e recreação, razão pela qual se pode dizer que o urbanismo tem por objeto a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação pertinente a essas atividades."

Com relação à garantia de bem-estar aos habitantes, o que se verifica é que tal conceito está intimamente ligado à *sadia qualidade de vida*, prevista no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal.

Além dos dispositivos constitucionais acima citados, o artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, o qual dispõe que a propriedade atenderá a sua função social; bem como o artigo 21, XX, da Constituição Federal, que versa sobre a competência da União para instituir diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transporte urbano, merecem destaque.

---

[14] LE CORBUSIER, Princípios de Urbanismo, tradução de Juan-Ramón Capella, Barcelona, ed. Ariel, 1973, p.145 e 146, citado in CAMMAROSANO, Márcio, "Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade, 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo, ed. Malheiros, 2003, p. 22

2.3. Meio ambiente cultural

O artigo 216 da Constituição Federal versa sobre o meio ambiente cultural, especificando que:

> *"Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*
>
> *I – as formas de expressão;*
>
> *II – os modos de criar, fazer e viver;*
>
> *III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*
>
> *IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*
>
> *V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico."*

O artigo acima transcrito é bem amplo, abrangendo a diversidade de nossa riqueza cultural, sendo correto dizer que todos os bens de natureza material ou imaterial que façam referência à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira, mesmo que ainda não conhecidos ou pouco divulgados, fazem parte do patrimônio cultural de nosso país. Nas palavras de Celso Antônio Pacheco

Fiorillo, [15] "o bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil."

Para José Afonso da Silva,[16] o meio ambiente cultural é "integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do meio ambiente artificial (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou."

2.4. Meio ambiente do trabalho

O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, tutela o meio ambiente do trabalho de forma mediata. O artigo 200, VIII, da Constituição Federal, regula o meio ambiente do trabalho, de forma imediata, ao especificar:

> *"Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:*
>
> *(...)*
>
> *VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho."*

[15] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 22
[16] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 21

No tocante ao meio ambiente do trabalho, é importante salientar que o que se visa é a proteção das condições de salubridade e segurança do ambiente no qual o trabalhador passa a maior parte do seu dia. Nesse sentido, é certo afirmar que a qualidade do meio ambiente do trabalho influi diretamente na qualidade de vida do trabalhador.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo,[17] "constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos, etc...)."

3. Princípios do Direito Ambiental

Os princípios são normas hierarquicamente superiores às demais. São diretrizes supremas do ordenamento jurídico, conferindo-lhe unidade e coesão. Assim, o princípio jurídico orienta as premissas de caráter genérico, seja na sua aplicação e integração, seja na elaboração de novas normas, traduzindo, assim, o espírito do sistema no qual está inserido.[18]

---

[17] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 22 e 23

[18] CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda, "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica", in Revista de Direito Ambiental nº 26, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 7 - abril/junho 2002, p. 79

Genericamente, pode-se dizer que os princípios são as idéias centrais de um determinado sistema jurídico, dando-lhe um sentido lógico, harmônico, racional e coerente. Mais além, o princípio pode ser analisado como "o *mandamento nuclear* de um determinado sistema; é o *alicerce* do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema." [19]

Na opinião de Marcos Jorge Catalan,[20] "eis a essência dos princípios: verdadeiras vigas de sustentação na delicada operação do processo de exegese das normas a serem aplicadas ao caso concreto."

A defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, que tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, como preconiza o artigo 170, VI, da Constituição Federal.

Os princípios do Direito Ambiental visam a proteção do direito à vida, em todas as suas formas. Ao analisarmos tais princípios, estaremos complementando-os com outros adotados mundialmente, mais precisamente pelos princípios que constam do documento intitulado Declaração do Meio Ambiente, formulado, em 1972, na conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo, e pelos princípios constantes da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,

---

[19] MIRRA, Álvaro Luiz Valery, "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 2, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 1 - abril/junho 1996, p. 51

[20] CATALAN, Marcos Jorge, "Fontes Principiológicas do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 38, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 10 - abril/junho 2005, p. 161

desenvolvidos na conferência realizada pela ONU, no Rio de Janeiro, em 1992, todos descritos no Anexo I deste trabalho. [21]

O artigo 225 da Constituição Federal engloba os princípios do Direito Ambiental que são considerados como primordiais. De tais princípios decorrem outros, que poderiam ser denominados sub-princípios. Neste ponto, concordamos com Marcelo Abelha Rodrigues:[22]

> *"Por ser uma ciência autônoma, o direito ambiental é informado por princípios que regulam seus objetivos e diretrizes, que devem se projetar para todas as normas ambientais, norteando os operadores desta ciência e salvando-os de dúvidas ou lacunas na interpretação das normas ambientais. Tais princípios encontram-se enraizados no texto maior, e deles decorrem outros que lhe são derivados ou subsidiários. Trata-se de uma definição acadêmica, já que o legislador não os definiu lege lata."*

No entendimento de Álvaro Luiz Valery Mirra,[23] a análise dos princípios do Direito Ambiental é importante visto que: "a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito; b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência

---

[21] Versões obtidas no site www. militar.com.br – link direitos humanos – acesso em 20 de abril de 2006
[22] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 133
[23] MIRRA, Álvaro Luiz Valery, "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 2, ob.cit., p. 52

existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental; c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área."

3.1. Princípio da Ubiqüidade

Ubiqüidade quer dizer onipresença. É certo que os recursos naturais estão em toda a parte, em todo o planeta. O meio ambiente é onipresente. Também é sabido que um dano praticado em algum lugar pode gerar efeitos em um outro. Em decorrência disso, é necessário haver uma cooperação mundial no sentido de se proteger o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações. Sob este prisma, o princípio da ubiqüidade emerge, clamando para que as normas de cada nação não estejam tão preocupadas com questões de territorialidade e soberania nacional, mas busquem continuamente a preservação ambiental, a partir da cooperação entre todos os povos.

Nesse sentido, encontramos os seguintes princípios na Declaração do Meio Ambiente (Estocolmo – 1972): a) "Princípio 2: Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento"; b) "Princípio 24: Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de

igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os Estados."

Da mesma forma, alguns princípios verificados na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) também estão em consonância com o princípio da ubiqüidade: a) "Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam."; b) Princípio 13: Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de Direito Ambiental Internacional, relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle."

Interessante pontuar a opinião de Marcos Jorge Catalan[24] sobre o assunto: "Nascido, certamente, da idéia da supremacia do homem sobre as demais espécies, o princípio da ubiqüidade ensina que o patrimônio ambiental há de ser respeitado em razão de uma premissa essencial: a sobrevivência da espécie humana."

Nas palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:[25] "Este princípio vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc., tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado."

3.2. Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, uma vez que o meio ambiente deve ser protegido e preservado *para as presentes e futuras gerações*. Assim, é certo afirmar que as gerações futuras somente poderão contar com um *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, caso o desenvolvimento se dê de maneira sustentável, o que significa dizer

[24] CATALAN, Marcos Jorge, "Fontes Principiológicas do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 38, ob.cit., p. 175
[25] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 42 e 43

que deve haver um equilíbrio entre o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais.

Isto porque, o desenvolvimento das atividades econômicas deve considerar o fato de que os recursos ambientais são esgotáveis, devendo haver uma coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Desse modo, tem-se um desenvolvimento, mas de forma planejada, sustentável, a fim de que os recursos de hoje não se esgotem ou se tornem inócuos amanhã. [26]

O desenvolvimento sustentável é mencionado na Declaração do Meio Ambiente (Estocolmo – 1972), em seu princípio 2, que especifica: "Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento."

Também é mencionado na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), sendo certo que a expressão "desenvolvimento sustentável" é citada em doze dos vinte e sete princípios da declaração, inclusive no princípio 1, que prevê: "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza."

[26] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 25

Para Marcelo Abelha Rodrigues,[27] "o postulado do "desenvolvimento sustentável" só pode ser entendido se associado ao princípio da ubiqüidade e realizado, portanto, numa parceira global. Não adianta pensarmos em desenvolvimento sustentável de uma só região se o vizinho pratica *desenvolvimento insustentável ou subdesenvolvimento ambiental*."

Teremos a oportunidade de dissertar mais a respeito do desenvolvimento sustentável em capítulo próprio, motivo pelo qual nos limitamos a um breve relato sobre o assunto neste tópico.

3.3. Princípio do Poluidor-Pagador

Ao contrário do que possa parecer, o princípio do poluidor-pagador não significa que o poluidor pode poluir desde pague pelo seu ato. Não é isto que se pretende com este princípio. O que se visa é que o poluidor assuma o custo da poluição, tal como descrito no princípio 16 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), que especifica: "Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais."

[27] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 135

O princípio do poluidor-pagador também encontra fundamento no princípio 13 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), que menciona: "Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de Direito Ambiental Internacional, relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle."

Sob este prisma, verificamos que o princípio do poluidor-pagador não pode ser interpretado "com a idéia de que as atividades nocivas ao meio ambiente são permitidas desde que o poluidor indenize os danos que cause ao ecossistema",[28] sendo certo dizer que o princípio do poluidor-pagador é "aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada." [29]

Interessante é o entendimento de Marcelo Abelha Rodrigues[30] a respeito do princípio de poluidor-pagador: "O que o princípio pretende é redistribuir equitativamente as externalidades ambientais. Ora, se estas (efeitos externos negativos do mercado) são suportadas pela sociedade, em prol do lucro do responsável pelo produto (fornecedor, comerciante, fabricante, etc...), que em alguma fase da cadeia de mercado é degradante do meio ambiente ou diminui o exercício do uso comum dos componentes

[28] CATALAN, Marcos Jorge, "Fontes Principiológicas do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 38, ob.cit., p. 169
[29] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 59
[30] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 143 e 144

ambientais, nada mais justo que todos os custos de prevenção, precaução, correção na fonte, repressão penal, civil e administrativa que são despendidos pelo Estado (ficção jurídica representativa do povo), a quem incumbe a gestão dos componentes ambientais, sejam suportados pelo responsável pelas externalidades ambientais. É exatamente por isso que o poluidor pagador não é, como se poderia imaginar, apenas um princípio corretivo, senão porque a sua intenção é justamente evitar o dano (...)."

Ainda transcrevendo Marcelo Abelha Rodrigues,[31] segue uma explicação acerca das externalidades, conceito das ciências econômicas: "Externalidade é o nome que se dá a um desvio de mercado. (...) Quando as externalidades se encontram presentes, o preço de uma mercadoria não reflete necessariamente o seu valor social. (...) A externalidade pode ser *positiva* ou nega*t*iva, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente. Basta pensar na seguinte hipótese: quando uma empresa de recipientes plásticos coloca o seu produto no mercado, será que o preço final que foi dado ao seu produto levou em consideração o *custo social* da sua produção? "

Pode-se dizer que o princípio do poluidor-pagador enfoca dois aspectos distintos, um de caráter preventivo - evitar a ocorrência de danos ambientais - e outro de caráter repressivo - ocorrido o dano, busca-se a sua reparação.[32]

---

[31] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 141
[32] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 28

O poluidor deve arcar com o custo da poluição, o que significa dizer que o poluidor deve ser responsável pelo custo relativo à prevenção do dano ambiental. Este é o caráter preventivo do princípio do poluidor-pagador.

O caráter repressivo do princípio do poluidor-pagador está relacionado à responsabilidade do poluidor na reparação do dano ambiental, que não pôde ser evitado. Este caráter do princípio do poluidor-pagador está previsto no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal:

> *"Art. 225 (...)*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."*

A responsabilidade civil está presente no caráter repressivo, "sendo correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente."[33]

---

[33] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 28 e 29

3.4. Princípio da Participação

O princípio da participação está claro no princípio 10 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92): "A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos."

Toda a coletividade deve estar envolvida na preservação e proteção do meio ambiente, o que, como sabemos, é um dever, instituído pelo *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, que impôs, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Uma maneira significativa de participação da sociedade na defesa do meio ambiente se verifica através das associações ambientais, as ONG´s, que ingressam com ações judiciais e participam de audiências públicas, entre outras atividades, não apenas em nome de parte da sociedade (seus associados), mas representando um número

indeterminado de pessoas, uma vez que, ao se defender o meio ambiente, se está defendendo um interesse difuso.

Ramón Martín Mateo,[34] citado por Marcelo Abelha Rodrigues, especifica que: "Efectivamente el ambiente no es propiedad de la Administración, sino que ésta es sólo su guardián, las actividades que aquí inciden deben ser supervisadas por la opinión pública y las organizaciones ambientales con un máximo de transparência, discusión pública y amplios derechos adjudicados a los grupos de interés medioambientales."

Nos últimos vinte e cinco anos, a participação das diversas associações ambientais e dos indivíduos de uma maneira geral na execução da política ambiental tem crescido de forma marcante.[35]

Alexandre-Charles Kiss,[36] citado por Paulo Affonso Leme Machado, afirma que: "O Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira."

Interessante notar que a participação das associações na defesa do meio ambiente já estava prevista na conferência da ONU, realizada na cidade de Estocolmo, em 1972, mais nitidamente no princípio 17 da Declaração do Meio Ambiente: "Deve-se confiar às

---

[34] MATEO, Ramón Martín, "Manual de Derecho Ambiental", Madrid, Editorial Trivium, 1995, citado in RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 257
[35] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 89
[36] KISS, Alexandre-Charles, "La mise en oeuvre du Droit de l´Environnement, Problématique et moyens", in 2ª Conférence Européenne "Environnement et Droits de l`Homme", Salzbourg, citado in MACHADO, Paulo Affonso Leme, in Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 89

instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente."

O princípio da participação engloba dois elementos, que podem ser considerados como "instrumentos de efetivação e realização de tal princípio"[37] e que serão abordados a seguir: a informação ambiental e a educação ambiental.

3.4.1. Informação Ambiental

De forma genérica, o direito à informação encontra-se previsto na Constituição Federal, no título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", mais precisamente, no artigo 5º, IX (liberdade de expressão), XIV (acesso à informação), XXXIII (órgãos públicos devem fornecer informações), XXXIV (direito à petição e certidões sem pagamento de taxas), e LXXII (*habeas data* – conhecimento de informações ou retificação de dados).

Ademais, os artigos 220 e 221, da Constituição Federal, tratam da informação, mencionando a liberdade de se informar e especificando o conteúdo a ser veiculado pelos meios de comunicação.

Especificamente com relação à informação ambiental, o artigo 6º, § 3º, da Lei nº 6.938/81, prevê:

[37] RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 261

> *"Art. 6º (...)*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º. Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada."*

O artigo 10 da Lei nº 6.938/81, que versa a respeito da obtenção de licenciamento ambiental, também aborda a questão. O direito à obtenção de informação ambiental ainda está presente no Relatório de Impacto Ambiental - RIMA (artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal), cuja finalidade é que o público tenha acesso às informações contidas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), instrumentos que serão analisados no próximo capítulo deste trabalho.

3.4.2. <u>Educação Ambiental</u>

A educação ambiental está expressamente mencionada no artigo 225, § 1º, VI, da Constituição Federal:

> *"Art. 225 (...)*
>
> *§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *(...)*

> *VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente."*

Em função deste dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental, definindo tal conceito em seu artigo 1º:

> *"Art. 1º. Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade."*

Interessante notar que a Lei nº 9.795/99 caracteriza a educação ambiental como componente permanente e essencial da educação nacional, sendo certo que a educação ambiental deve estar sempre presente, em caráter formal e não-formal, e de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo (artigo 2º, da Lei nº 9.795/99).

No entendimento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo,[38] "educar ambientalmente significa: a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardiã do meio ambiente; b) efetivar o princípio da prevenção; c) fixar a idéia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) incentivar a

[38] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 41

realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos; e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades."

Do nosso ponto de vista, o que é importante se ter em mente é que a educação ambiental, assim como a informação ambiental - elementos do princípio da participação - são instrumentos efetivos para que o objetivo previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal – meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida – seja plenamente alcançado. Desse modo, é fundamental que toda a coletividade esteja envolvida, participando, com uma nova consciência de preservação e proteção ambiental. Se assim não for feito, não há garantias de que as futuras gerações contarão com um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.5. Princípio da Precaução

A obrigação de se evitar e prevenir o dano ambiental, através da preservação do meio ambiente, encontra respaldo na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que tratou o tema em seu artigo 4º, I e VI:

> *"Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:*
>
> *I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;*
>
> *(...)*

> *VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;"*

O princípio 15 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) faz menção expressa ao princípio da precaução: "De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza cientifica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental."

Para Marcelo Abelha Rodrigues, o princípio da precaução não se confunde com o princípio da prevenção, uma vez que "enquanto a prevenção relaciona-se com a adoção de medidas que corrijam ou evitem danos previsíveis, a precaução também age prevenindo, mas antes disso, evita-se o próprio risco ainda imprevisto." Ainda conforme o autor, o princípio da precaução tem uma "política diversa da prevenção, porque privilegia a intenção de não se correr riscos, até porque a precaução é tomada mesmo sem saber se existem os riscos." [39]

[39]RODRIGUES, Marcelo Abelha, Instituições de Direito Ambiental, ob.cit., p. 150 e 151

Segundo José Rubens Morato Leite,[40] citado por Marcos Jorge Catalan, a precaução "exige uma atuação racional, para com os bens ambientais e com a mais cuidadosa apreensão dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo."

Sob este prisma, temos que a precaução é muito mais ampla do que a prevenção, visto que pretende evitar o risco ambiental e não somente o dano ambiental.

3.6. Princípio da Prevenção

Em português, a palavra "prevenir" significa "agir antecipadamente". Têm o mesmo sentido, "prevenir" em espanhol, "prévenir" em francês e "prevenire" em italiano, todas provenientes do latim *praevenire*.[41]

O princípio da prevenção está disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, em decorrência da imposição, ao Poder Público e à coletividade, do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A preservação do meio ambiente, para que se previna a ocorrência do dano ambiental, é um dever de todos. Mais além, "a efetiva prevenção do dano deve-se também ao

[40] LEITE, José Rubens Morato, "Dano ambiental: do indivíduo ao coletivo extrapatrimonial", São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 48, citado in CATALAN, Marcos Jorge, "Fontes Principiológicas do Direito Ambiental", in Revista de Direito Ambiental nº 38, ob.cit., p. 163
[41] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 82

papel exercido pelo Estado na punição correta do poluidor, pois, dessa forma, ela passa a ser um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente."[42]

No entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, a prevenção só é possível se houver conhecimento a respeito do que se pretende prevenir, ou seja, deve ser realizada uma pesquisa para se obter a informação necessária acerca da prevenção. Segundo o autor, a aplicação do princípio da prevenção deve ser divida em cinco itens: "1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental." [43]

4. Finalidade da preservação do meio ambiente

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, tal como menciona o artigo 1º, III, da Constituição Federal. Além disso, estão garantidos a todos os cidadãos os direitos fundamentais especificados no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal – vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade – bem como os direitos sociais dispostos no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal – educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à

[42] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 37
[43] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 82

maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. O exercício de tais direitos é crucial na busca da sadia qualidade de vida, citada no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.

Como sabemos, o meio ambiente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, sendo certo que tal equilíbrio está diretamente ligado ao pleno exercício dos direitos mencionados no parágrafo anterior. Mas, e com relação à finalidade da preservação do meio ambiente como um todo? Estaria apenas relacionada à obtenção da sadia qualidade de vida e preservação da espécie humana? Ou estaria o legislador preocupado com a preservação de todas as formas de vida, sem distinção e sem prevalência dos interesses do homem sobre os demais?

Para se responder a estas questões, faz-se necessária a análise de duas visões do Direito Ambiental: biocentrismo e antropocentrismo.

4.1. Biocentrismo

De acordo com o biocentrismo, o Direito Ambiental tem por objeto a tutela de toda e qualquer forma de vida, sem distinção. Sob este prisma, o termo "todos", previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal – *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* – apresenta total abrangência, assumindo, todos os seres vivos, todas as formas de vida, papel de destaque em face da proteção ambiental.

Obviamente, na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a visão do biocentrismo impera sob o aspecto ecológico, uma vez que "ecologia" é o estudo das relações entre os seres vivos e o meio onde vivem, bem como suas recíprocas influências.[44]

Antônio Herman V. Benjamin[45] afirma que: "a tutela ambiental vem, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de caráter *biocêntrico,* ao propor-se amparar a totalidade da vida e suas bases."

Referido autor baseia sua argumentação no entendimento de que a *preservação e restauração de processos ecológicos essenciais*, citados no artigo 225, § 1º, I, da Constituição Federal, são, na verdade, processos essenciais "à sobrevivência do planeta, como o conhecemos, concepção que ultrapassa a fórmula tradicional da sobrevivência do homem."[46]

Para Paulo Affonso Leme Machado,[47] "na preocupação de harmonizar e integrar seres humanos e biota", o artigo 225 da Constituição Federal equilibra biocentrismo com o antropocentrismo, sendo certo que, para o autor, as disposições constantes no artigo 225, § 1º, I, II, III, VII, § 4º e § 5º, da Constituição Federal, têm caráter biocêntrico.

---

[44] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, Mini Dicionário da língua portuguesa, ob.cit., p. 172
[45] BENJAMIN, Antônio Herman V., "Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro", in Revista de Direito Ambiental nº 14, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 4 - abril/junho 1999, p. 53
[46] BENJAMIN, Antônio Herman V., "Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro", in Revista de Direito Ambiental nº 14, ob.cit., p. 53
[47] MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, ob. cit., p. 118

A nosso ver, as disposições acima mencionadas também têm cunho antropocêntrico, visto que o homem é o centro de tudo, como se verá a seguir.

4.2. Antropocentrismo

A visão do antropocentrismo estabelece que as normas de Direito Ambiental são formuladas para satisfazer as necessidades humanas. Assim, as outras formas de vida somente são tuteladas na medida em que sua existência possa interferir na busca da sadia qualidade de vida pelo homem.

Sob este prisma, o termo "todos" previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal – *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* - refere-se apenas aos seres humanos, brasileiros e estrangeiros residentes no país, conforme dispõe o artigo 5º, *caput,* da Carta Magna de 1988.

O desenvolvimento sustentável, consagrado no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, demonstra a visão do antropocentrismo adotada, a nosso ver, completamente pelo legislador brasileiro.

A respeito do antropocentrismo, Celso Antônio Pacheco Fiorillo[48] afirma o seguinte: "Na verdade, o direito ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria. Do contrário, qual será o grau de valoração, senão for a

[48] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 16

humana, que determina, v.g., que animais podem ser caçados, em que época se pode fazê-lo, onde etc.?"

A finalidade da preservação do meio ambiente como um todo é a busca da sadia qualidade de vida, tal como preconizado no artigo 225, *caput,* da Constituição Federal, sendo correto dizer que a preservação de todas as formas de vida está diretamente relacionada à satisfação das necessidades do ser humano, prevalecendo os interesses do homem sobre os demais.

Isto porque, o sistema jurídico brasileiro adotou plenamente a visão do antropocentrismo do Direito Ambiental, em decorrência da preocupação do legislador em garantir a sadia qualidade de vida às pessoas, visando a preservação da espécie humana. Assim sendo, o meio ambiente deve ser protegido para que o homem possa usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, hoje e no futuro.

Não há dúvida de que todas as formas de vida devem ser protegidas. Entretanto, tal proteção visa primordialmente a satisfação das necessidades do homem e a manutenção de sua sadia qualidade de vida. Todavia, é lógico que se houver uma situação específica em que haja um confronto entre os interesses do homem e o sacrifício de alguma forma de vida presente no meio ambiente natural, tal situação deverá ser analisada pelo Poder Judiciário que, balanceando as normas existentes, tomará a decisão adequada.

CAPÍTULO II – AS CIDADES

1. Direito Urbanístico

O meio ambiente urbano é composto por todos os espaços construídos e habitados pelo homem. O termo "urbano" deriva do latim *urbs, urbis,* e significa cidade, incluindo, por extensão, os seus habitantes.

Interessante notar que "o termo "urbano" não evidencia um contraste com "campo" ou "rural", porquanto qualifica algo que se refere a *todos os espaços habitáveis*, não se opondo a rural, conceito que nele se contém; possui, pois, uma natureza ligada ao conceito de território."[49]

Desse modo, na conceituação de urbano, como cidade, "sempre deverá estar presente o elemento humano, considerado em sua coletividade, com a ordenação dos espaços onde desenvolve suas atividades e a qualidade que se obtém das relações estabelecidas através destes elementos. Portanto, estarão excluídas das considerações do meio ambiente urbano, pessoas que vivam isoladas da comunidade, bem como elementos e aspectos ambientais que não estejam inseridos, pelo critério da territorialidade, na vida urbana."[50]

---

[49] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 204
[50] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", São Paulo, PUC/SP, 2002, p. 134

Seguindo essa linha de raciocínio, Hely Lopes Meirelles[51] nos explica que "(...) cabem no âmbito do *direito urbanístico* não só a disciplina do uso do solo urbano e urbanizável, de seus equipamentos e de suas atividades, como a de qualquer área, elemento ou atividade em zona rural que interfira no agrupamento urbano, como ambiente natural do homem em sociedade."

Para Washington Peluso Albino de Souza, a cidade é caracterizada pela somatória de chão, gente e cultura. O conceito de cidade proposto por ele é muito interessante: "O chão define o espaço utilizado pelo homem individual e pelo homem social na configuração e na prática da própria convivência, a partir dos problemas de sua subsistência. Como indivíduo ou como componente do todo social, é do chão que ele retira tudo de que depende e, no exercício de sua própria vida, é dele que se utiliza. Enquanto gente, os problemas do homem projetam-se do âmbito individual ao social. Mais do que a sobrevivência animal, configura-se todo o condicionamento da estrutura social, na qual ele se inclui. Desejos, necessidades, sonhos, anseios, compõem a gente no organismo urbano. Por fim, os conhecimentos, as experiências, as vivências acumuladas pela própria humanidade vão traduzir-se na cultura. Reunidos no conceito de cidade, este elementos permitem-nos afirmativas incontestáveis como a de que devemos tratá-la como organismo vivo (...)."[52]

---

[51] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 13ª ed. - atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo, ed. Malheiros, 2003, p. 494

[52] SOUZA, Washington Peluso Albino de, "O direito econômico e o fenômeno urbano atual", Conferência pronunciada no Seminário de Estudos Urbanos promovido pela OAB/MG, Belo Horizonte, outubro de 1978, p.1 (extraído do texto "Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos", de GUIMARÃES, Natália Arruda, disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050) acesso em 14 de outubro de 2005

Segundo José Afonso da Silva:[53] "a característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*."

O Direito Urbanístico é o ramo do Direito Público que estuda a implementação da *política de desenvolvimento urbano*, que tem por finalidade *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Tal conceito está presente no artigo 182, *caput,* da Constituição Federal, que especifica:

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

Carlos Ari Sundfeld[54] fazendo uma análise do disposto no artigo 182, *caput,* da Constituição Federal concluiu que: "o direito urbanístico surge, então, como o *direito da política de desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de

---

[53] SILVA, José Afonso da, Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo, ed. Malheiros, 1997, p. 20 (extraído do texto "Regiões metropolitanas: aspectos jurídico", de GUIMARÃES, Natália Arruda, disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050) acesso em 14 de outubro de 2005

[54] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 48 e 49

normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros)."

No entendimento de Hely Lopes Meirelles,[55] o Direito Urbanístico é "(...) o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo."

Historicamente, verificamos que as normas jurídicas urbanísticas remetem ao Direito Romano, que dividia o conjunto de regras em quatro grupos: a) normas relativas à segurança das edificações; b) normas no tocante à salubridade das edificações; c) normas pertinentes à tutela da estética das edificações; d) normas que visavam o ordenamento do conjunto urbano como um todo.[56]

Para Daniela Campos Libório di Sarno,[57] "o aparecimento de regras de cunho urbanístico surgiu com a necessidade de organizar a convivência entre as pessoas que se fixavam em uma mesma localidade."

A mesma autora, em sua tese de doutorado, nos ensina que no Brasil do Período Colonial não havia uma consciência acerca da necessidade de unidade e convergência das leis de cunho urbanístico, "(...) até porque os núcleos urbanos tinham uma estrutura bastante simples e, de maneira geral, bastavam leis sobre arruamento e

---

[55] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, ob.cit., p. 493

[56] CORREIA, Fernando Alves, Manual de Direito do Urbanismo, Livraria Almedina, Coimbra, 2001, p.139, (extraído do texto "Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos", de GUIMARÃES, Natália Arruda, disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050) acesso em 14 de outubro de 2005

[57] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 12 a 18

alinhamento dando um caráter regular e embelezando as cidades e vilas."[58] E acrescenta, afirmando que leis esparsas de caráter urbanístico sempre existiram, citando que a Constituição de 1824 já garantia o direito de propriedade, que a Constituição de 1934 possibilitou o surgimento da função social da propriedade, e que a Constituição de 1967 tratou do planejamento urbano, de forma implícita, repartindo as competências entre União, Estados e Municípios.

A Constituição de 1988 reservou um capítulo próprio para a política urbana, fixando, em seu artigo 182, *caput,* os seus objetivos, e prevendo a existência de legislação específica sobre o tema.

Em atendimento ao disposto constitucionalmente surge, em julho de 2001, a Lei nº 10.257, intitulada Estatuto da Cidade, definindo as diretrizes gerais da política urbana e estabelecendo regras de ordem pública e interesse social, acerca do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental.

Podemos verificar que a noção do todo está presente no Direito Urbanístico, em oposição ao individualismo que impera nas regras do Direito Civil. Assim, tal como definido no artigo 5º, XXIII; no artigo 170, III; e no artigo 182, § 2º, todos da Constituição Federal, a propriedade urbana deve cumprir sua função social, ou seja, não basta ser proprietário, deve-se fazer bom uso da propriedade, sendo vedada a

[58] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 16

prática de atos que prejudiquem a coletividade e que sejam contrários aos valores sociais vigentes.

No tocante à função social da propriedade, Cristiane Derani[59] nos explica o seguinte:

> *"A palavra função, dentro do princípio da "função social da propriedade", deve ser compreendida como conteúdo. Ela determina o conteúdo social da relação de propriedade. Ao se dizer que a propriedade deve responder a uma função social, está-se impondo uma nova configuração pelo modo como o sujeito irá se apropriar do objeto e transformá-lo. É o desenvolvimento da relação entre sujeito e objeto apropriado que faz a propriedade existir em conformidade com o direito. Não cabe nessa relação de propriedade, a que se impõe o princípio jurídico de função social da propriedade, o emprego pelo sujeito de meios de apropriação que possam vir a prejudicar a sociedade, nem a realização de atividades cujo procedimento contrarie valores sociais."*

Para Adilson Abreu Dallari:[60] "O princípio da função social da propriedade é a idéia central que confere coerência e racionalidade ao sistema de atos normativos e administrativos que visam à organização conveniente dos espaços habitáveis".

---

[59] DERANI, Cristiane, "A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social", in Revista de Direito Ambiental nº 27, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 7 - jul/set 2002, p. 60

[60] DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 75

Assim, é certo afirmar que o conceito da função social da propriedade pressupõe que o proprietário faça uso de seu bem unindo o interesse social e o interesse particular. João Lopes Guimarães Júnior[61] afirma que: "O proprietário, ao usar, gozar e dispor de seus bens, tem o dever de respeitar a lei que protege interesses, bens e valores (como o meio ambiente, o urbanismo, o desenvolvimento econômico, a segurança, a estética, a preservação do patrimônio histórico, a saúde, etc.) que, por sua relevância social, sobrepõem-se aos seus interesses individuais. Não pode o proprietário opor-se a tais restrições, invocando sua inconstitucionalidade, *justamente porque essas leis escoram-se na previsão constitucional de função social da propriedade.* "

Além do senso de totalidade que permeia o Direito Urbanístico, a busca do equilíbrio é outra constante. Como se verá adiante, as diretrizes gerais da política urbana, previstas no Estatuto da Cidade, expressam, com clareza, a intenção de se garantir cidades sustentáveis a seus habitantes, através do ordenamento urbano e do equilíbrio entre as diversas funções sociais da cidade, bem como entre a responsabilidade do Poder Público Municipal e da população na aplicação dos instrumentos de política urbana.

No tocante ao equilíbrio, Carlos Ari Sundfeld[62] especifica que: "ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é

---

[61] GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes, "Função social da propriedade", in Revista de Direito Ambiental nº 29, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 8 - jan/mar 2003, p. 125

[62] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 54 e 55

possível – e, por isso, necessário. (...) O crescimento não é um objetivo; o equilíbrio, sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os *limites da sustentabilidade,* seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (...)."

2. Estatuto da Cidade

O artigo 24, I, da Constituição Federal, aponta a competência da União para legislar sobre Direito Urbanístico. Tal competência é concorrente, restringindo-se ao estabelecimento de regras gerais, as quais serão complementadas pelos Estados-membros e Distrito Federal, e até mesmo pelos Municípios, nos termos do artigo 30, II, da Constituição Federal, que dispõe: "Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

A União deve legislar sobre normas gerais, elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, entre outras atribuições previstas no artigo 3º do Estatuto da Cidade.

Aos Estados-membros cabe a organização das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e também a competência suplementar sobre a legislação federal urbanística.

No entendimento de Daniela Campos Libório Di Sarno:[63] "(...) na medida em que o Estado-membro não exerça essas suas atribuições, o Município não estará impedido de legislar e executar sua competência urbanística. Isto porque as competências estaduais são facultativas e, portanto, não vinculam sua existência à realização da competência municipal."

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, o Município é que tem competência material e legislativa com relação à política urbana. Ainda citando Daniela Campos Libório Di Sarno:[64]

> *"Significa dizer que o Poder Executivo Municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para a sua população. Necessitará, a Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal para aprovação das leis de cunho urbanístico que precisar."*

Podemos afirmar que, com a vigência do Estatuto da Cidade, uma nova maneira de realizar o planejamento urbano foi criada, como o estabelecimento de normas de

---

[63] DI SARNO, Daniela Campos Libório, "Competências Urbanísticas", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 69

[64] DI SARNO, Daniela Campos Libório, "Competências Urbanísticas", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 65

ordem pública e interesse social, as quais regulam o uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo, do bem estar dos cidadãos, do equilíbrio ambiental e da segurança de todos.

Para Letícia Marques Osório:[65] "o Estatuto da Cidade constitui-se em um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais, os quais buscam alternativas para a solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira." E complementa: "A nova lei apresenta, então, quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais."

2.1. Instrumentos de atuação urbanística

Com vistas à organização dos espaços habitáveis e ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, diversos instrumentos de atuação urbanística encontram-se à disposição do Poder Público Municipal, dependendo, entretanto, de legislação municipal específica para serem aplicados. Podemos dividi-los

[65] OSÓRIO, Letícia Marques, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, Belo Horizonte, ed. Mandamentos, 2002, p. 69 e 70

quatro grupos: a) planejamento; b) institutos tributários e financeiros; c) institutos jurídicos e políticos; d) instrumentos ambientais.

2.1.1. Planejamento

O planejamento está previsto no artigo 4º, I, II e III, do Estatuto da Cidade, e inclui os planos nacionais, regionais, estaduais, e também o planejamento municipal, o qual comporta, entre outros instrumentos, o Plano Diretor.

O Plano Diretor está descrito nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade, sendo considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, uma vez que expressa as exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (artigos 39 e 40, do Estatuto da Cidade).

O artigo 41 do Estatuto da Cidade especifica as hipóteses nas quais o Plano Diretor é obrigatório, como por exemplo, nas cidades com mais de vinte mil habitantes, nas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e nas integrantes de áreas de especial interesse turístico.

Como conteúdo mínimo, o Plano Diretor deve conter a definição e delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação e a utilização

compulsórios, bem como tratar de um sistema de acompanhamento e controle, tal como especifica o artigo 42 do Estatuto da Cidade.

2.1.2. Institutos tributários e financeiros

Os institutos tributários e financeiros estão enumerados no artigo 4º, IV, do Estatuto da Cidade, englobando o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, a contribuição de melhoria, e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Vale lembrar que tais institutos compreendem dois tributos – IPTU e contribuição de melhoria - e um instrumento de política financeira – incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

O IPTU é a principal fonte de arrecadação tributária do Município. O artigo 182, § 4º, II, da Constituição Federal, descreve o IPTU progressivo no tempo, "como instrumento de promoção do adequado aproveitamento do imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado."[66]

O artigo 145, III, da Constituição Federal, prevê a contribuição de melhoria. Referido tributo "tem como base imponível o aumento de valor trazido ao imóvel em decorrência da realização de obra pública."[67]

---

[66] DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 79

[67] DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 79

Já os incentivos e benefícios fiscais e financeiros estão em contraposição aos demais institutos tributários e financeiros, uma vez que representam uma diminuição na arrecadação tributária do Município.

Nas palavras de Adilson Abreu Dallari,[68] "todos os instrumentos ou institutos tributários e financeiros de política tributária, ao serem aplicados, vão exigir um exame cuidadoso das circunstâncias do caso concreto, levando-se em consideração também outros princípios e preceitos integrantes do sistema jurídico, para que se possa dizer uma palavra final sobre a perfeita correção de seu uso."

2.1.3. Institutos jurídicos e políticos

Os institutos jurídicos e políticos estão citados no artigo 4º, V, do Estatuto da Cidade. São eles: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização

[68] DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 80

fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito.

Alguns dos institutos mencionados acima já haviam sido introduzidos no sistema normativo pela Constituição Federal e legislação federal, tais como, a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento e a concessão do direito real de uso.

Outros institutos encontram fundamento no próprio Estatuto da Cidade. Podemos citar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade); a usucapião especial de imóvel urbano (artigos 9º a 14 do Estatuto da Cidade); o direito de superfície (artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade); o direito de preempção (artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade); a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade); a transferência do direito de construir (artigo 35 do Estatuto da Cidade); e as operações urbanas consorciadas (artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade).

Quanto à concessão de uso especial para fins de moradia, tal instituto deveria ser regido pelo disposto nos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade. Entretanto, todos esses artigos foram vetados pelo Presidente da República, uma vez que a redação dava ensejo à usucapião de bem público, o que é vedado pelo artigo 183, § 3º, da Constituição Federal. Foi, então, editada a Medida Provisória nº 2.220, em setembro de 2001, contendo a alteração da redação dos referidos artigos. Quanto ao tema,

trazemos a opinião de Adilson Abreu Dallari[69]: "(...) ao final, além do problema de mérito (imprescritibilidade de bem público), criou um de natureza formal: o cabimento de medida provisória para cuidar desse assunto, por motivo de relevância e urgência. Se era relevante, não deveria ter sido vetado; se era urgente, não deveria ter permanecido em tramitação por mais de nove anos."

No tocante à regularização fundiária e à instituição de zonas especiais de interesse social, verificamos que tais institutos visam assegurar o direito à moradia, direito social de todo cidadão, tal como prevê o artigo 6º da Constituição Federal.

A assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos está relacionada ao cumprimento do disposto no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal, que especifica: "O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos."

O referendo popular e plebiscito também encontram respaldo na Carta Magna de 1988, como instrumentos de realização do princípio da participação popular. Note-se que a diferença entre os dois institutos é temporal: enquanto o referendo é uma consulta popular a respeito de alguma decisão já tomada pelos órgãos públicos, o plebiscito se caracteriza por ser uma consulta popular prévia, sendo certo que ambos os institutos são regulados pela Lei nº 9.709/98.

---

[69] DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 81

Finalmente, temos as instituições de unidades de conservação, previstas no artigo 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, e disciplinadas pela legislação ambiental, mais precisamente pela Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

2.1.4. Instrumentos ambientais

O último grupo dos instrumentos de atuação urbanística refere-se aos instrumentos ambientais, ou seja, ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme estabelece o artigo 4º, VI, do Estatuto da Cidade.

2.1.4.1. Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) está previsto na legislação ambiental há tempos, constituindo um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. Referido instrumento teve sua origem no ordenamento jurídico americano, sendo posteriormente adotado pela Alemanha, França e Brasil.[70]

A Lei de Zoneamento Industrial (Lei nº 6.803/80), em seu artigo 10º, § 3º, já previa a necessidade de um estudo prévio de impacto ambiental para aprovação das zonas industriais que compunham o zoneamento urbano. Entretanto, o disposto em tal legislação se distanciava muito do atual Estudo de Impacto Ambiental (EIA) previsto na

[70] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 67

Constituição Federal, uma vez que não incluía a participação pública e se limitava a zonas estritamente industriais.

Em 1981, o artigo 9º, III, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), estipulou que a avaliação ambiental integra os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a competência para exigir o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), fixando, inclusive, seu modo de execução.

Em 1986, a Resolução Conama nº 1/86 tratou do impacto e licenciamento ambiental, especificando a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), nos casos de licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. Além da Resolução Conama nº 1/86, outras Resoluções Conama versam sobre o impacto e licenciamento ambiental, tais como, as Resoluções Conama nºs 6/86, 9/87, 237/97, 279/01 e 306/02.

Importante mencionar que a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é necessária para que as pessoas possam ter acesso ao conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), uma vez que a linguagem constante no EIA é bastante técnica e muitas vezes incompreensível ao cidadão. Desse modo, o que se verifica é que a elaboração do RIMA se dá em atendimento ao princípio da participação (informação ambiental), sendo certo que tal relatório deve ser claro e conter, de maneira inteligível, todas as informações presentes no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

O artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, estabelece o seguinte:

> *"Art. 225 (...)*
>
> *§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*
>
> *(...)*
>
> *IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade."*

Ao comentar o acima disposto, Celso Antônio Pacheco Fiorillo[71] especifica que: "A Constituição Federal, através do aludido dispositivo, passou a admitir a existência de atividades impactantes que não se sujeitam ao EIA/RIMA, porquanto o estudo somente será destinado àquelas atividades ou obras potencialmente causadoras de *significativa degradação* do meio ambiente. Além disso, a atividade de *significativa impactação* não foi definida, de forma que se criou um conceito jurídico indeterminado, o que, por evidência, dificulta a tarefa do operador da norma. Vale frisar ainda que a palavra *obra* também não foi definida, de modo a sugerir que qualquer uma pode estar sujeita à execução do EIA/RIMA."

[71] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 69

2.1.4.2. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está delineado nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade. Nos termos do artigo 36 do Estatuto da Cidade, dependerão da elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, aqueles empreendimentos e atividades, privados ou públicos, realizados em área urbana e definidos na legislação municipal.

Conforme prevê o artigo 37 do Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) deverá conter os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade que se deseja implantar, os quais serão medidos levando-se em conta a qualidade de vida da população residente naquela área e nas suas proximidades, devendo-se incluir na análise, no mínimo, os seguintes itens: a) adensamento populacional; b) equipamentos urbanos e comunitários; c) uso e ocupação do solo; d) valorização imobiliária; e) geração de tráfego e demanda por transporte público; f) ventilação e iluminação; g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Cumpre ressaltar que a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) não substitui a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o qual atende as exigências da legislação ambiental, conforme define o artigo 38 do Estatuto da Cidade.

No tocante à relação entre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), note-se que "ambos contêm instrumentos que têm por objetivo

evitar a implantação de determinados empreendimentos que possam vir a causar danos ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida da população, ou grande impacto ambiental e urbano, na promoção do uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território da cidade."[72] Mas, enquanto o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) atende o disposto na legislação ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) segue o previsto na legislação urbanística.

2.2. Diretrizes gerais da política urbana

O artigo 2º da Lei nº 10.257/01 especifica as diretrizes gerais da política urbana, ou seja, quais as orientações gerais para se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Importante anotar o entendimento de Jacqueline Menegassi e Letícia Marques Osório[73] acerca das diretrizes e instrumentos para execução da política urbana:

> *"O Estatuto da Cidade, por meio das diretrizes e instrumentos para a execução da política urbana, vem possibilitar o redesenho das relações entre Estado e a sociedade civil, mediante a recuperação da capacidade do Poder Público de impulsionar os processos de negociação entre os distintos*

[72] MENEGASSI, Jacqueline, e OSÓRIO, Letícia Marques, "Do Estudo de Impacto de Vizinhança – seção XII", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 246
[73] MENEGASSI, Jacqueline, e OSÓRIO, Letícia Marques, "Do Estudo de Impacto de Vizinhança – seção XII", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 236

> *atores e forças sociais presentes na cidade, com vistas a afirmar o predomínio do interesse público sobre os interesses privados e corporativos, potencializando a democracia participativa na gestão da cidade."*

Conforme estipula o Estatuto da Cidade, são diretrizes gerais da política urbana (artigo 2º): a garantia do direito a cidades sustentáveis (inciso I); a gestão democrática da cidade (inciso II); a cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade (inciso III); o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência (inciso IV); a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados (inciso V); a ordenação e controle do uso do solo (inciso VI); a integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais (inciso VII); a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental (inciso VIII); a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX); a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano (inciso X); a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenham resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso XI); a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (inciso XII); a audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio

ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (inciso XIII); a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV); a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias (inciso XV); e a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (inciso XVI).

Interessante verificar que a busca do equilíbrio, uma constante nas regras do Direito Urbanístico, está presente nas diretrizes gerais da política urbana. Isto porque, por exemplo, a sustentabilidade das cidades só é viável se elas estiverem equilibradas, o que se conquista através do ordenamento urbano e do balanceamento das diversas funções sociais da cidade. Observando as outras diretrizes, notamos a busca do equilíbrio "(...) entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não-estatal (incisos III 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 infra-estrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e os dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII)."[74]

A seguir, descreveremos detalhadamente algumas das diretrizes gerais da política urbana.

---

[74] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 54 e 55

2.2.1. Garantia do direito a cidades sustentáveis

A garantia do direito a cidades sustentáveis está prevista no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, que especifica:

> *"Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*
> *I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações."*

Quanto ao acima disposto, Carlos Ari Sundfeld[75] nos explica que "o dispositivo não pretendeu outorgar esses direitos individualmente e em concreto, mas garanti-los como reflexo da obtenção do equilíbrio (da *cidade sustentável*). Em outros termos: a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve levar à fruição individual das vantagens dela decorrentes."

O direito à cidade sustentável tem seu fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no artigo 1º, III, da Constituição Federal, bem como no princípio da solidariedade, preconizado no artigo 3º, I, da Constituição Federal. Vale lembrar que

[75] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 55

"(...) a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana dá-se com a concretização dos direitos fundamentais – como o direito à cidade sustentável – irradiando seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e impondo limites à atividade estatal e às relações privadas travadas no âmbito da sociedade civil e do mercado."[76]

O Brasil sofreu um intenso processo de urbanização, elevando a mais de 80% a percentagem de população que vive nas cidades nos dias de hoje. Em 1970, esse número era equivalente a apenas 30,5% da população.[77] Todavia, a transformação de nosso país em uma nação cada vez mais urbana, fez com que uma série de aspectos - que influenciam negativamente na qualidade de vida das pessoas nos grandes centros, tais como, a pobreza e desigualdades sociais, a violência, a poluição, o trânsito e a falta de infra-estrutura nos serviços públicos – surgissem ou se agravassem, sendo certo dizer que referidos aspectos também atingiram diretamente a sustentabilidade das cidades, deixando-as desequilibradas.

É importante ressaltar que a sustentabilidade das cidades só é alcançada se elas estiverem equilibradas, o que se consegue através do ordenamento urbano e do balanceamento das suas diversas funções sociais, tal como preconiza o artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade.

---

[76] MATTOS, Liana Portilho, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 87 e 88

[77] SANTOS, Cleon Ricardo dos, ULTRAMARI, Clóvis, e DUTRA, Cláudia Martins, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, São Paulo, ed. Estação Liberdade, 2002, p. 337

2.2.2. Proteção ambiental

A defesa do meio ambiente, que é um dos princípios da ordem econômica – a qual visa assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social (artigo 170, VI, da Constituição Federal) - também é considerada uma diretriz geral da política urbana, uma vez que o artigo 2º, XII, do Estatuto da Cidade, faz referência à preservação, recuperação e proteção ambiental.

No entendimento de Liana Portilho Mattos:[78] "A diretriz do inciso XII, artigo 2º, deixa entrever o íntimo liame que une o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, a partir das noções de meio ambiente natural e construído. A proteção, a preservação e a recuperação desses sistemas, bem como do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico também devem ser perseguidas no planejamento e na gestão das cidades, dentro da diretriz primeira da sustentabilidade."

2.2.3. Gestão democrática da cidade

A participação ativa da população na execução da política urbana também está prevista no Estatuto da Cidade como diretriz geral, uma vez que os incisos II e XIII, do artigo 2º, mencionam, respectivamente, a gestão democrática da cidade e as audiências da população interessada com o Poder Público Municipal, acerca dos processos de implantação de empreendimentos ou atividades.

---

[78] MATTOS, Liana Portilho, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 95

A gestão democrática da cidade é o "antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo",[79] sendo regulada pelos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade. O artigo 43 do Estatuto da Cidade determina os instrumentos que devem ser utilizados na prática da gestão democrática da cidade, quais sejam: a) órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Já o artigo 45 do Estatuto da Cidade estabelece que: "Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania."

Ainda com relação à gestão democrática da cidade, o que se verifica é que tal diretriz está em consonância direta com o princípio da soberania popular, previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição."

---

[79] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 57

2.2.4. Regularização fundiária

A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, bem como a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, são outras diretrizes gerais da política urbana que merecem destaque. Estabelecidas nos incisos XIV e XV, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, tais diretrizes têm como fundamento o direito social à moradia, assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal, sendo certo dizer que a diretriz referente à simplificação das normas também encontra fundamento nos princípios fundamentais do acesso à justiça e do direito à informação (artigo 5º, XIV e XXXIII, da Constituição Federal).

A respeito do tema, nos explica Liana Portilho Mattos:[80] "Trata-se de duas das mais importantes diretrizes do Estatuto da Cidade, pois refletem a preocupação com questões mais e mais presentes na pauta política nacional, como a do déficit habitacional, a da segurança da posse e seu impacto sobre as condições miseráveis da vida de enorme parcela de brasileiros que habitam áreas urbanas."

[80] MATTOS, Liana Portilho, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 96

3. Objetivos da Política Urbana

A política urbana visa a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, tal como define o artigo 182, *caput,* da Constituição Federal.

No entendimento de Victor Carvalho Pinto:[81] "A política urbana é o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso "espaço" entre os diversos usos que o disputam."

Todo o conteúdo do Estatuto da Cidade deve ser aplicado na execução da política urbana (artigo 1º, *caput,* do Estatuto da Cidade*)*, sendo certo que, por se tratar de norma de ordem pública, sua aplicação é obrigatória, não cabendo aos seus destinatários a liberdade de agir de maneira diversa. Cumpre, ainda, ressaltar que as normas de ordem pública estabelecidas no Estatuto da Cidade visam o interesse social, uma vez 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 (artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade).

Trataremos, a seguir, dos dois objetivos da política urbana: a) desenvolvimento das funções sociais da cidade; b) garantia de bem-estar a seus habitantes.

---

[81] PINTO, Victor Carvalho, Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade, 1ª ed., São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 45

3.1. Funções sociais da cidade e as funções da cidade

Seguindo a explicação de Carlos Ari Sundfeld:[82] "A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc.), suas funções têm de ser cumpridas em partes, isto é, pelas *propriedades urbanas.* A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (cidade) e das partes (cada propriedade em particular)."

Desse modo, o que se verifica é que há um entendimento no sentido de que são várias as funções sociais da cidade, como fornecer à população condições adequadas de trabalho, saúde, educação, cultura, lazer e transporte. Tais funções sociais estão diretamente ligadas ao exercício dos direitos e garantias fundamentais concedidos ao cidadão pela Constituição Federal. A inobservância desses direitos e a falta de desenvolvimento adequado das funções sociais da cidade são aspectos que interferem diretamente no meio ambiente urbano, causando a sua degradação, bem como a degradação da qualidade de vida das pessoas que ali vivem.

Além do conceito das funções sociais da cidade, que é mais abrangente, devemos analisar o conceito das funções da cidade, que surgiu em 1933, durante o IV

[82] SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 54

Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas. Na ocasião foram definidas quatro funções da cidade, constantes do item 77 da Carta de Atenas - habitação, trabalho, recreação e circulação - descritas como elementos fundamentais no estudo do urbanismo e do Direito Urbanístico moderno.[83]

As funções da cidade, também denominadas de *funções urbanas elementares,*[84] foram delineadas de acordo com a sua finalidade e articulação com as outras funções, de modo a trazer equilíbrio e praticidade na rotina da vida das pessoas.[85]

Interessante notar que "os agrupamentos humanos desenvolvem e buscam suprir necessidades extremamente semelhantes, por mais diversos que sejam seus tipos. Sociedades industriais desenvolvidas ou subdesenvolvidas, agrárias ou urbanas, antigas ou recentes, o certo é que, de alguma forma, mesmo considerando fatores extremamente específicos à localidade (geografia, clima, vocação econômica da região, etc.), tais funções sempre estão presentes. Contudo, dependendo da forma como estas funções se relacionam entre si, com os indivíduos e a coletividade, pode-se ter resultados extremamente distintos, piores ou melhores."[86]

---

[83] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 19
[84] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, ob.cit., p. 491
[85] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 21
[86] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 20

Assim, pode-se dizer "(...) que a definição das funções da cidade na citada Carta de Atenas não ocorreram face um processo de escolha técnica e sim através da experiência e observação das necessidades humanas."[87]

Vale lembrar que o artigo 6º da Constituição Federal menciona três das quatro funções da cidade, uma vez que estipula, como direito social do cidadão, entre outros, a moradia, o lazer e o trabalho.

Relativamente aos direitos sociais, note-se que "(...) são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas,* de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal."[88] A seguir, trataremos de cada uma das funções da cidade.

3.1.1. Habitação

De acordo com estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU), em todo o mundo, 100 milhões de pessoas vivem nas ruas, e 1 bilhão em assentamentos precários e favelas. O assunto é de extrema relevância, tanto que foi discutido como prioritário no Fórum Mundial Urbano – Habitat 30 anos, realizado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN–Habitat), na cidade de Vancouver,

[87] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 22
[88] MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, 14ª ed., São Paulo, ed. Atlas, 2003, p. 202

em junho de 2006. A questão da habitação começou a ser discutida pela UN-Habitat em 1976, na Conferência Habitat 1, realizada na mesma cidade canadense, ocasião na qual foi elaborada a Declaração de Vancouver, afirmando que o direito à moradia é um direito de todo o ser humano.[89]

Na Constituição Federal, a moradia integra os direitos sociais do cidadão, conforme dispõe o artigo 6º da Carta Magna de 1988, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000.

O artigo 7º, IV, da Constituição Federal, também engloba a habitação, ao determinar que toda pessoa tem direito a um salário mínimo suficiente para atender a suas necessidades vitais básicas e de sua família, o que inclui moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte.

Cumpre ressaltar que a falta de condições de moradia decente ao cidadão e sua família desrespeita o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, da Constituição Federal), bem como contraria um dos objetivos de nosso país, qual seja, o de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III, da Constituição Federal).

---

[89] Dados obtidos no Jornal "O Estado de S. Paulo", edição de 23 de junho de 2006, Caderno Cidades, p. C7

Nesse sentido, Daniela Campos Libório Di Sarno[90] aponta que: "A existência de casa própria estrutura a vida familiar, resguardando-a contra os desrespeitos, medos e violências que caracterizam a vida nas ruas. A precariedade de moradia, quando não a inexistência, expõe a família e os indivíduos a toda sorte de preconceitos e violência através da qual aprenderão a se relacionar com a sociedade."

Ademais, o artigo 5º da Constituição Federal, ao dispor acerca dos direitos e deveres individuais e coletivos, menciona que a casa, ou seja, a moradia, é o asilo inviolável do indivíduo (inciso XI), proclamando, ainda, que a propriedade deve atender a sua função social (inciso XXIII), o que também é citado no artigo 170, III, da Constituição Federal.

Outros dispositivos constitucionais versam a respeito da habitação, como por exemplo, o artigo 183 (usucapião especial), o artigo 191 (moradia em zona rural, para efeito de usucapião) e artigo 231, § 1º (direito dos índios às terras habitadas por eles em caráter permanente).

Do mesmo modo, o Estatuto da Cidade protege o direito à moradia, em diversos artigos, afirmando, em seu artigo 3º, III:

> *"Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:*
>
> *(...)*

[90] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 31

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

No entendimento de Márcio Cammarosano:[91] "(...) falar em *habitação, moradia, casa, lar,* é falar em necessidade vital básica do ser humano, que a Constituição assegura como direito social, impondo-se ao legislador e ao administrador público dar-lhes densidade normativa e implementar políticas que lhes assegurem a mais plena eficácia."

Para Nelson Saule Jr.,[92] "o direito à moradia derivado do direito a um nível de vida adequado, configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação (como as de moradores de bairro, vila e comunidades de base), com o direito de segurança (casos de despejos e remoções forçadas e arbitrárias, ilegais), o direito de privacidade da família, casa e correspondência, com o direito à higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental."

---

[91] CAMMAROSANO, Márcio, "Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, ob.cit., p. 25

[92] SAULE Jr., Nelson, "O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro", in SAULE Jr., Nelson (coordenador), Direito à Cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis, São Paulo, ed. Max Limonad e Instituto Polis, 1999, p. 77

A população brasileira está longe de ver seu direito social à moradia sendo exercido de maneira satisfatória, como vem acontecendo com tantos outros direitos fundamentais do cidadão, a cada dia mais agredidos e desrespeitados, justamente pela falta de políticas públicas que lhes assegurem eficácia.

Entre 1991 e 1995, Pedro Jacobi[93] realizou uma pesquisa na cidade de São Paulo. Na época, constatou inúmeros problemas. Vale lembrar que o estudo foi concluído há mais de dez anos e que a situação só se agravou desde então. Com relação à habitação, verificou que:

> *"As condições de moradia na cidade de São Paulo podem ser consideradas de qualidade ambiental altamente questionável. As práticas de produção do espaço e a ausência do Estado no tocante às garantias de cumprimento da legislação de uso e ocupação do espaço urbano produziram nas periferias da cidade uma verdadeira "cidade clandestina". Cidade improvisada, marginal, formada por aproximadamente 600 mil pessoas que vivem em casas coletivas, outras 1,9 milhão vivendo em favelas e mais de 2,5 milhões de pessoas que vivem em loteamentos irregulares, com habitações precárias autoconstruídas. Da paisagem urbana desta face da cidade, fazem parte mais de 20 mil logradouros públicos sem nome. Estima-se que, do total dos imóveis da cidade, 75% estão em*

[93] JACOBI, Pedro, Cidade e Meio Ambiente – percepções e práticas em São Paulo, ed. Annablume, São Paulo, 2000, p. 22 e 23

situação irregular. Os lotes clandestinos ocupam 17,0% da área do município."

Quanto à questão da habitação no Brasil, Daniela Campos Libório Di Sarno[94] claramente nos explica que: "Face à ineficiência do Poder Público, grupos da sociedade civil têm se organizado no uso e ocupação do solo, substituindo o papel tradicional do Poder Público interventor na organização das cidades, deixando para tais grupos a tarefa de se auto-organizar. O surgimento de "condomínios fechados" (horizontal/vertical), bolsões de segurança, ruas fechadas e "*Edge city*", são exemplos a serem citados. Todavia, constituem um segmento de casos "felizes", pois são o resultado da iniciativa de uma classe econômica mais abastada, com condições de arcar com as despesas de infra-estrutura. (...) Na ponta oposta desta estrutura existem os loteamentos clandestinos e irregulares, além das favelas, cortiços e ocupação de áreas públicas de uso comum. Nesses espaços não existe uma organização prévia à ocupação, ou até mesmo corretiva, elaborada por seus ocupantes/moradores. Há simplesmente a ocupação de um espaço. Quando muito, um estelionatário vende lotes que não possui, em locais inadequados para habitação."

E a autora conclui: "Assim, a constatação da situação atual do acesso à moradia, pelos brasileiros, é de total precariedade. A especulação imobiliária desenfreada com conivência e/ou omissão do Poder Público, a falta de programas de construção de moradia popular eficiente, os imensos "vazios urbanos", a falta de estímulo à fixação do

[94] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 29

homem ao campo são alguns dos fatores que explicam a realidade brasileira nesse setor."

3.1.2. Trabalho

Segundo Le Corbusier, o trabalho era visto sob o prisma da ocupação do solo, dividindo-se em três setores básicos: a) as oficinas de manutenção e conserto, instaladas nas zonas de habitação; b) a criação de produtos, como costura, joalheria e fundição, situadas nos pontos de vida urbana intensa; c) os escritórios, que devem ter ambiente saudável e têm a tendência de se localizarem na mesma região. Adicionalmente, "os espaços de trabalho devem oferecer condições indispensáveis de higiene e ajudar a suscitar a alegria."[95]

Além dessa visão, a questão do trabalho é abordada pela legislação trabalhista e pelas normas de Direito Ambiental, que têm o intuito de proteger o trabalhador, dando-lhe condições de salubridade e segurança no ambiente de trabalho.

Reiteramos que o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, tutela o meio ambiente do trabalho de forma mediata, e que o artigo 200, VIII, da Constituição Federal, regula o meio ambiente do trabalho de forma imediata.

---

[95] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 32

3.1.3. Recreação

No tocante à recreação ou ao lazer, Daniela Campos Libório Di Sarno[96] menciona que: "O tempo destinado ao lazer não estava na lógica da racionalização do tempo, instituída pelo capitalismo industrial do século XVIII na Europa, do século XIX nos Estados Unidos ou no início do século XX no Brasil. Trabalhava-se por volta de 5000 horas/ano, correspondendo a 16 horas/dia, de segunda-feira a domingo. Os primeiros conflitos surgiram através da Igreja pela quebra de feriados litúrgicos. Nessas épocas, trabalhava-se a partir dos dez anos de idade até a morte. Foi apenas em 1917 que, no Brasil, lutou-se pelo lazer no fim de semana, o que foi considerado anárquico por diversos segmentos da sociedade, por propiciar um tempo livre para ser gasto, possivelmente, de forma subversiva ou imoral, segundo os padrões da época."

Atualmente, o lazer é considerado um direito social do cidadão, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal. O artigo 7º, IV, da Constituição Federal, também abrange o lazer, especificando que o salário mínimo deve ser suficiente para que o trabalhador possa arcar com algum tipo de recreação.

O Poder Público, por sua vez, deve propiciar a todos espaços adequados à recreação. O artigo 217, § 3º, da Constituição Federal especifica que:

[96] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 37

> *"Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º. O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social."*

No entendimento de Hely Lopes Meirelles:[97] "*Esporte, lazer e recreação* são necessidades biológicas do ser humano, só agora difundidas entre nossa sociedade. Aos poucos, sentimos que estão se popularizando entre nós a prática de esporte, a dedicação aos momentos de lazer e recreação. Também o Município vem-se preocupando em oferecer esses serviços à sua comunidade, através de liberação de espaços livres – as denominadas *ruas de lazer* – novos parques, apresentação de *shows* em locais públicos, apresentação de orquestras sinfônicas e incentivo às competições esportivas."

Interessante verificar que o conceito de lazer pode variar de uma pessoa a outra. Tal liberdade de escolha deve ser respeitada. Entretanto, o que se nota é que, seja qual for a escolha do indivíduo - passear no parque, assistir a uma peça de teatro, ir ao cinema, ou praticar um esporte – toda forma de lazer está relacionada à busca do prazer, à quebra de uma rotina e à liberação das tensões acumuladas no dia-a-dia.

---

[97] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, ob.cit., p. 446 e 447

Na opinião de Amauri Chaves Arfelli:[98] "A recreação ou lazer consiste na utilização do tempo que sobra do horário de trabalho ou do cumprimento das obrigações habituais para o exercício de atividades prazerosas. É o tempo necessário para o descanso diário e semanal, possibilitando a qualquer pessoa liberar-se das tensões do estresse gerado pela vida em comunidade, entregando-se ao divertimento, ao entretenimento, a distração, seja através de práticas desportivas, de passeios, de leitura, ou até mesmo do ócio, o *dolce far niente* dos italianos. Ademais, a palavra lazer tem sido ligada ao latim *licere* (ser lícito, ser permitido, ter valor) ou ao arcaico *lezer* (ócio, passatempo)."

3.1.4. Circulação

Para Le Corbusier, "as unidades de circulação tinham a função de dissipar a confusão entre as velocidades naturais (o passo do homem) e as velocidades mecânicas (automóveis, etc...) por meio de uma classificação adequada. A distância e o tempo que transcorre para a locomoção (tempo-distância) levarão ao agrado ou desconforto dos indivíduos. O desrespeito a essa equação cria despesas, gasta tempo, desgasta a pessoa desembocando em um novo tipo de escravidão (a despesa só pode ser coberta com mais trabalho, que gastará mais o seu tempo, que gerará mais despesa, e assim por diante)."[99]

---

[98] ARFELLI, Amauri Chaves, "Áreas Verdes e de Lazer", in Revista de Direito Ambiental nº 33, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 9 - jan/mar 2004, p. 37

[99] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 34

É certo afirmar que grande parte da população leva em conta a facilidade de circulação ao se fixar em algum lugar, ou seja, é comum que as pessoas passem a morar perto de onde trabalham, já que o tempo gasto para circular, o tempo perdido no trânsito todos os dias, estressa e desgasta o cidadão de uma maneira considerável.

Como exemplo, citamos a situação alarmante do trânsito na cidade de São Paulo, que possui 5 milhões de veículos licenciados, representando 25% da frota de todo o país. Em decorrência da precariedade e carência do transporte público municipal, as pessoas optam cada vez mais pelo transporte individual, com uma ocupação muito baixa por veículo – em média 1,5 passageiro – o que contribui para o saturamento do sistema viário, agravando os congestionamentos existentes e aumentando a emissão de poluentes.[100]

Vale lembrar que os constantes congestionamentos vivenciados nos grandes centros urbanos, além de comprometerem a circulação, contribuem com o aumento da poluição atmosférica, uma vez que está comprovado que, nas cidades, os veículos são responsáveis por quase 90% deste tipo de poluição.[101] É notório que tal situação piora a qualidade de vida das pessoas, inclusive atingindo a sua saúde, devido ao aumento da incidência de doenças respiratórias, por exemplo. Uma maneira de se tentar solucionar o problema seria contar com a participação mais ativa e eficiente do Poder Público, no sentido de planejar, investir e incentivar as diversas formas de transporte público, em benefício de toda a população.

---

[100] JACOBI, Pedro, Cidade e Meio Ambiente – percepções e práticas em São Paulo, ob.cit, p. 26
[101] JACOBI, Pedro, Cidade e Meio Ambiente – percepções e práticas em São Paulo, ob.cit, p. 27

3.2. Garantia de bem-estar aos habitantes

A garantia de bem-estar aos habitantes é um dos objetivos da política urbana, conforme dispõe o artigo 182, *caput,* da Constituição Federal. Tal dispositivo está diretamente ligado ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida das pessoas, nos termos do artigo 225, *caput,* da Constituição Federal.

Diversos fatores influem na garantia de bem-estar da população e, consequentemente, na sua qualidade de vida. Podemos mencionar a poluição, a violência, o trânsito, a falta de lazer, trabalho, moradia, acesso à saúde e educação. É correto afirmar que o desrespeito aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente a cada cidadão - sejam direitos individuais ou sociais - interfere diretamente no bem-estar das pessoas. Analisaremos melhor esta questão no capítulo relativo à qualidade de vida.

CAPÍTULO III – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1. Surgimento do conceito

No final do século XIX, após a Revolução Industrial, o modelo econômico adotado mundialmente caracterizava-se pela exploração dos recursos naturais, sem a menor preocupação com a preservação ambiental.

No século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), objetivando a segurança mundial. A princípio, a ONU abordava os temas relacionados aos direitos humanos, à paz e ao desenvolvimento sócio-econômico, não fazendo qualquer menção à questão ambiental.

A preocupação com o meio ambiente começou a tomar vulto na década de 1960, sendo que, somente após 1968, "(...) surge a busca de uma reflexão sobre um futuro que se apresenta incerto, a partir das alterações que ocorreram no pensamento político, social e filosófico, levando a questionar não só o totalitarismo e a repressão, mas também o lugar e a participação do homem no planeta que o abriga."[102]

[102] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", São Paulo, PUC/SP, 2006, p. 56

1.1. Conferências e documentos da ONU

Apenas em 1972, com o Clube de Roma, que a questão ambiental foi suscitada, uma vez que, na ocasião, foi efetuado o primeiro grande balanço sobre os riscos da degradação do meio ambiente, denunciando-se a forma destrutiva dos meios de produção no estudo *Limites de Crescimento,* que concluiu: "(...) se mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em cem anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial."[103]

No mesmo ano, Estocolmo sediou a primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, a qual produziu o documento denominado Declaração do Meio Ambiente, com vinte e seis princípios, descritos no Anexo I deste trabalho. Os princípios 4, 8 e 14 da referida declaração versam sobre o desenvolvimento sustentável de maneira abrangente. Servimo-nos do entendimento de Leonardo Boff[104] acerca do que foi discutido na Suécia em 1972: "Aí surgiu a consciência de que o meio ambiente deve constituir a preocupação central da humanidade e o contexto concreto de todos os problemas. Inarredavelmente, o futuro da terra e da humanidade depende das condições ambientais e ecológicas propícias à vida. Impõe-se desenvolver valores e

---

[103] MARTINS, Taís, O conceito de desenvolvimento sustentável e seu contexto histórico: algumas considerações, Jus Navigandi, Teresina, ano 8, nº 382, 24 de julho de 2004 (disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5490) acesso em 14 de outubro de 2005

[104] BOFF, Leonardo, "Um Ethos para salvar a terra", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 49

propor princípios que garantam um equilíbrio ecológico, capaz de manter e fazer desenvolver a vida."

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, concluiu um relatório denominado *Nosso Futuro Comum,* propondo alternativas para o desenvolvimento e o meio ambiente, de acordo com as seguintes diretrizes: "a) propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000 e daí por diante; b) recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento; c) considerar meios e maneiras pelos quais a comunidade internacional possa lidar mais eficientemente com as preocupações de cunho ambiental; d) ajudar a definir noções comuns relativas a questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas da proteção e da melhoria do meio ambiente, uma agenda de longo prazo a ser posta em prática nos próximos decênios, e os objetivos a que aspira a comunidade mundial."[105]

Podemos dizer que o conceito de desenvolvimento sustentável efetivamente surgiu com a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum,* que afirma: "É sustentável o desenvolvimento tal que permite satisfazer nossas necessidades atuais sem

[105] BUCCI, Maria Paula Dallari, "A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, Santos, ed. Leopoldianum, 2001, p. 58 e 59

comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas."[106] Ademais, o relatório especifica que: "O desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras."[107]

Em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável foi abordado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). O termo desenvolvimento sustentável foi citado em doze dos vinte e sete princípios do documento intitulado Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, inclusive no princípio 1: "Os seres vivos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza."

Na mesma ocasião, a Agenda 21 foi aprovada por diversos países reforçando "(...) ao longo de vários capítulos específicos a idéia de que o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente devem andar *pari passo,* alterando-se os padrões de crescimento atuais, centrados exclusivamente em indicadores econômicos que, a exemplo do

---

[106] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in Revista de Direito Ambiental nº 37, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 10 - jan/mar 2005, p. 144

[107] BUCCI, Maria Paula Dallari, "A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, ob.cit., p. 60

produto interno bruto, contabilizam riquezas geradas a partir dos recursos naturais, mas não a preservação de estoques de recursos naturais."[108]

Cumpre ressaltar que, além da Agenda 21, outros quatro acordos foram firmados na ECO-92: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

Relativamente ao que foi debatido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, podemos concluir que: "A Rio-92 constitui-se num marco histórico nas discussões sobre a necessidade de implementação de um modelo de desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável em escala planetária. Os documentos então aprovados incorporaram-se às resoluções da ONU, tornando sua execução imperativa mediante a adoção de legislações específicas nos países membros que ratificaram as convenções de mudanças climáticas e diversidade biológica, ou desencadearam intensos processos nacionais de discussões para a elaboração da Agenda 21."[109]

A implementação da Agenda 21 pelos países foi fortemente reafirmada em 2002, durante a reunião denominada Rio+10, promovida pela Organização das Nações Unidas, na África do Sul.

---

[108] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in Revista de Direito Ambiental nº 37, ob.cit., p. 144

[109] CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de, "Introdução", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 17

1.1.1. Agenda 21

A Agenda 21 é um plano de ação que deve ser seguido global, nacional e localmente, por organizações da ONU, governos e sociedade civil, enfim, "em todo o domínio onde a atividade humana afeta o ambiente."[110] Constitui a mais abrangente tentativa de criar um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, mesclando sustentabilidade ambiental, social e econômica. Seus preceitos devem ser considerados em todas as partes do mundo, inclusive quando decisões políticas forem tomadas, visto que estão baseados na junção da questão ambiental com o desenvolvimento econômico.

Temas como, maior eficiência no processo produtivo, diminuição de resíduos, eliminação da pobreza e suas causas, saúde, e assentamentos urbanos e rurais, são tratados na Agenda 21, tendo relação direta com o desenvolvimento sustentável. Cristiane Derani[111] nos explica que: "A Agenda 21, reagindo ao movimento iniciado em Estocolmo em 1972, não trata mais a questão ambiental pelo aspecto da economia do uso de bens ambientais. Este documento tratará do equacionamento da produção econômica com a conservação do meio ambiente, reclamando alteração nos padrões de consumo."

---

[110] DERANI, Cristiane, "Aspectos jurídicos da Agenda 21", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, ob.cit., p. 67

[111] DERANI, Cristiane, "Aspectos jurídicos da Agenda 21", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, ob.cit., p. 77

No entendimento de Washington Novaes:[112] "A Agenda 21 não é apenas um documento. Nem um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos e pactuar formas de resolvê-los (...)."

No Brasil, a primeira fase do processo de construção da Agenda 21 teve início em 1996, sendo finalizada em 2002. Foi coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS) e envolveu cerca de quarenta mil pessoas em todo o país. O eixo central da Agenda 21 Brasileira é a sustentabilidade, unindo a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. É um instrumento de extrema importância para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no Brasil, seguindo as diretrizes da Agenda 21 Global. A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), o que lhe confere maior alcance e importância como política pública. A idéia é aumentar cada vez mais a implementação de Agendas Locais. Atualmente, existem mais de quinhentos e quarenta e quatro processos de Agendas Locais em andamento, um número quase três vezes maior do que o levantado até 2002.[113]

---

[112] NOVAES, Washington, "Introdução", in CERQUEIRA, Flora, e FACCHINA, Márcia (organizadoras), Cadernos de Debates nº 7, "Agenda 21 e Sustentabilidade", Brasília, Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável – Ministério do Meio Ambiente, 2005, p. 5 (disponível em www.mma.gov.br) – acesso em 15 de outubro de 2005

[113] Dados obtidos no site do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br) – acesso em 17 de junho de 2006

O programa da Agenda 21 Brasileira é formado por três ações básicas: a) a própria implementação da Agenda 21 Brasileira; b) o apoio a processos de implementação de Agendas Locais; c) a formação de multiplicadores em Agendas Locais.[114]

Os principais desafios enfrentados pela CPDS na constante implementação da Agenda 21 Brasileira são: a) fazer com que todas as suas diretrizes e ações prioritárias sejam conhecidas, entendidas e transmitidas à população; b) fornecer orientação para que sejam elaboradas e implementadas as Agendas Locais; c) implementar a formação continuada da Agenda 21, promovendo a educação para a sustentabilidade, através da disseminação e intercâmbio de informações e experiências por meio de cursos, seminários, workshops e de material didático.[115]

Entre as principais atividades promovidas pela CPDS, dando cumprimento à Agenda 21 Brasileira, verificamos: a) a realização do primeiro Encontro Nacional das Agendas Locais, em 2003, na cidade de Belo Horizonte, com a participação de cerca de duas mil pessoas provenientes de todas as regiões brasileiras; b) o programa de formação em Agenda 21, voltado para a formação de cerca de dez mil professores de escolas públicas que, através de programas de TV, discutiram a importância de se implementar a Agenda 21 nos Municípios, nas comunidades e na escola; c) a participação na consolidação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento Sustentável e Apoio às Agendas Locais, composta por cento e sete Deputados Federais e vinte e seis Senadores, cujo objetivo é articular o Poder Legislativo Brasileiro, nos níveis federal,

---

[114] Dados obtidos in CERQUEIRA, Flora, e FACCHINA, Márcia (organizadoras), Caderno de Debates nº 7, "Agenda 21 e Sustentabilidade", ob.cit., p. 6 (disponível em www.mma.gov.br) - acesso em 15 de outubro de 2005

[115] Dados obtidos no site do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br) – acesso em 17 de junho de 2006

estadual e municipal, permitindo uma maior fluência na discussão dos temas ambientais, disseminação de informações relacionadas a eles e mecanismos de comunicação com a sociedade civil.[116]

1.1.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Durante a Cúpula do Milênio, realizada pela ONU, na cidade de Nova York, em setembro de 2000, líderes de cento e oitenta e nove países firmaram um pacto cujo principal foco é o combate à pobreza e à fome no mundo até 2015. Surge, então, o documento denominado Declaração do Milênio, contendo oito objetivos, chamados de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/Aids, malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram estabelecidas dezoito metas, cujo cumprimento pode ser acompanhado por quarenta e oito indicadores, propostos por especialistas de organismos internacionais, tais como, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.[117]

---

[116] Dados obtidos no site do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br) – acesso em 17 de junho de 2006

[117] Dados obtidos in CERQUEIRA, Flora, e FACCHINA, Márcia (organizadoras), Caderno de Debates nº 7, "Agenda 21 e Sustentabilidade", ob.cit., p. 8 e 9 (disponível em www.mma.gov.br) – acesso em 15 de outubro de 2005

Fazendo uma análise comparativa entre as prioridades da Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, observamos que há uma estreita sintonia entre eles. Isto porque, "a Agenda 21 é um importante instrumento para que temas que são essenciais para a sustentabilidade do desenvolvimento alcancem a transversalidade necessária nas políticas de governo, como é o caso do meio ambiente e do próprio combate à pobreza. Os ODM dão finalidade e direção comuns aos esforços empreendidos no combate à pobreza em seu sentido amplo."[118]

Especificamente com relação ao meio ambiente, o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 7 (ODM7), propõe a garantia da sustentabilidade ambiental. As metas e os indicadores deste ODM serão analisados no decorrer deste trabalho, mais precisamente quando tratarmos da degradação do meio ambiente urbano e da degradação da qualidade de vida das pessoas.

2. Conceito

O artigo 225, *caput,* da Constituição Federal, abrange o conceito do desenvolvimento sustentável, ao especificar que o meio ambiente deve ser protegido e preservado para *as presentes e futuras gerações*.

[118] Dados obtidos in CERQUEIRA, Flora e FACCHINA, Márcia (organizadoras), Caderno de Debates nº 7, "Agenda 21 e Sustentabilidade", ob.cit., p. 13 (disponível em www.mma.gov.br) – acesso em 15 de outubro de 2005

O desenvolvimento sustentável prevê o equilíbrio entre o crescimento econômico e a utilização de recursos naturais. Desse modo, o crescimento deve obrigatoriamente respeitar os limites da sustentabilidade, quanto aos padrões de produção e consumo, e quanto à expansão urbana, o que é de extrema importância, posto que, segundo dados do recente Atlas Ambiental do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), mais da metade da população da Terra vivem nas cidades.[119]

Para diversos autores, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em construção. Ramón Martín Mateo,[120] citado por Cristiane Derani, afirma que: "(...) o desenvolvimento sustentável é um processo pelo qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais se harmonizam e coordenam a fim de que nosso potencial atual e futuro satisfaça as necessidades e aspirações humanas."

No entendimento de Cristiane Denari:[121] "Quando se usa a expressão desenvolvimento sustentável, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica. Os criadores da expressão desenvolvimento sustentável partem da constatação de que os recursos naturais são esgotáveis. Por outro lado apóiam-se no postulado de que o crescimento constante da economia é necessário para expandir-se o bem estar pelo mundo."

---

[119] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob.cit., p. 57

[120] MATEO, Ramón Martín, Tratado de Derecho Ambiental, Madrid, Editorial Trivium, 1991, citado in DERANI, Cristiane, Direito Ambiental Econômico, São Paulo, ed. Max Limonad, 1997, p. 127

[121] DERANI, Cristiane, Direito Ambiental Econômico, ob.cit., p. 128

Segundo Ana Maria de Oliveira Nusdeo,[122] "(...) a idéia de um desenvolvimento sustentável diz respeito à exploração dos recursos naturais no presente sem comprometer os recursos à disposição das gerações futuras. Relaciona-se, assim, com todas as políticas públicas voltadas ao estímulo de formas de utilização dos recursos naturais no processo de produção econômica e reprodução social que permita sua conservação ou renovação para o uso futuro das presentes e próximas gerações." E acrescenta: "(...) o conceito de desenvolvimento sustentável apresenta-se como uma solução de compromisso entre a preservação dos padrões de vida já alcançados e a preservação dos recursos naturais."[123]

Já Leonardo Boff acredita que a expressão desenvolvimento sustentável, na prática, torna-se inexeqüível, visto que seus termos são contraditórios. Defende a superação do conceito fechado, categoria oficial em todos os documentos internacionais. Isto porque, segundo o autor: "(...) o termo desenvolvimento vem do campo da economia, não de qualquer economia, mas do tipo imperante, cujo objetivo é a acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear mesmo à custa de iniqüidade social e depredação ecológica. Esse modelo é gerador de desigualdades e desequilíbrios, inegáveis em todos os campos onde ele é dominante. A sustentabilidade provém do campo da ecologia e da biologia. Ela afirma a inclusão de todos no processo de inter-retro-relação que caracteriza todos os seres em ecossistemas. A sustentabilidade afirma o equilíbrio dinâmico que permite a todos participarem e se verem incluídos no processo global." E

---

[122] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in Revista de Direito Ambiental nº 37, ob.cit., p. 144

[123] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in Revista de Direito Ambiental nº 37, ob.cit., p. 145

conclui: "(...) mais que buscar um desenvolvimento sustentável, importa construir uma vida, uma sociedade e uma terra sustentáveis. Garantida essa sustentabilidade, pode-se falar com propriedade de desenvolvimento sustentável." [124]

Como sabemos, o relatório *Nosso Futuro Comum*, apresentado pela Comissão Brundtland, em 1987, conceituou o termo desenvolvimento sustentável. Interessante transcrever a parte do relatório que menciona os objetivos que devem ser alcançados para a realização de tal conceito:

> *"Em seu sentido mais amplo, a estratégia do desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza. No contexto específico das crises do desenvolvimento e do ambiente surgidas nos anos 80 – que as atuais instituições políticas e econômicas nacionais e internacionais ainda não conseguiram e talvez não consigam superar – a busca do desenvolvimento sustentável requer:*
>
> *- um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;*
>
> *- um sistema econômico capaz de gerar excedentes e know how técnico em bases confiáveis e constantes;*

[124] BOFF, Leonardo, "Um Ethos para salvar a terra", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 55

- um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado;

- um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;

- um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções;

- um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;

- um sistema administrativo flexível e capaz de autocorrigir-se."[125]

No nosso entendimento, a palavra-chave para se compreender o conceito do desenvolvimento sustentável é a harmonia, o equilíbrio, que deve existir entre os fatores que o compõem. Parte-se do princípio que os recursos naturais são esgotáveis e, portanto, devem ser preservados. Ademais, se deve ter em mente que o crescimento econômico é uma constante, sendo inquestionável que a sociedade em que vivemos está pautada no consumo, em larga escala, o que também deve ser equilibrado e transformado.

Desse modo, faz-se necessária a análise da relação entre o desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, norteados pela busca do equilíbrio entre o

[125] BUCCI, Maria Paula Dallari, "A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, ob.cit., p. 61

crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais, constantemente vivenciada na realização do desenvolvimento sustentável.

3. Desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental

O século XX se caracteriza pelo fim dos impérios coloniais e pelo surgimento de nações com economias vibrantes, tais como a Coréia do Sul, Taiwan, China, Índia e até o Brasil em alguns períodos.[126] Elas representam o "progresso", gerando mais empregos, melhores salários e outras amenidades que o dinheiro pode proporcionar. Entretanto, tal "progresso" tem um custo ambiental, uma vez que, com o aumento do consumo, novas indústrias e estradas precisam ser construídas, além da área destinada à agricultura, que deve ser ampliada.

O melhor exemplo disso é a própria construção das cidades que, quando não planejadas, "(...) acabam por destruir toda a vegetação existente anteriormente, dando lugar a casas e ruas e poluindo os cursos d´água, que são usados como esgoto. Medidas corretivas podem atenuar estes problemas, mas é evidente que a própria existência das grandes cidades tem um grande impacto ambiental, que às vezes se agrava de tal forma que põe em risco a própria saúde e o conforto dos que nela vivem."[127]

---

[126] GOLDEMBERG, José, "Progresso e Meio Ambiente", Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 18 de abril de 2006, Caderno Nacional, p. A2

[127] GOLDEMBERG, José, "Progresso e Meio Ambiente", Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 18 de abril de 2006, Caderno Nacional, p. A2

Como já foi abordado, o desenvolvimento sustentável diz respeito ao equilíbrio e bom senso entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico. Citamos como exemplo, a construção do trecho sul do Rodoanel, uma grande obra que o Governo do Estado de São Paulo está tentando iniciar a cinco anos, e que só recentemente foi aprovada pela Secretaria do Meio Ambiente, após diversas audiências públicas e acordos judiciais com o Ministério Público Federal e Estadual. É certo que algum impacto ambiental essa obra deve gerar, por mais reduzido que seja, mas devemos contrabalancear tal custo ambiental com os custos arcados pela inexistência da obra, em termos da saúde da população e horas perdidas em congestionamentos, por exemplo.[128]

Assim, o que se deve pretender sempre é a minimização das perdas ambientais, de modo a preservar, da melhor maneira possível, os recursos naturais, tentando conciliar a preservação com a realização do "progresso", buscando o equilíbrio e a harmonia, visto que a correção da degradação ambiental é sempre mais custosa do que a sua prevenção.

3.1. Desenvolvimento

Para Cristiane Derani:[129] "a definição de desenvolvimento, no que concerne ao relacionamento do homem com o seu meio, comporta aspectos espaciais e temporais.

[128] GOLDEMBERG, José, "Progresso e Meio Ambiente", Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 18 de abril de 2006, Caderno Nacional, p. A2

[129] DERANI, Cristiane, "Aspectos jurídicos da Agenda 21", in DERANI, Cristiane, e COSTA, José Augusto Fontoura (organizadores), Direito Ambiental Internacional, ob.cit., p. 80

Espacialmente, o desenvolvimento deve atender às diversidades locais e à extensão dos efeitos das ações praticadas. *Temporalmente,* o desenvolvimento visa sobretudo à manutenção das bases de reprodução da vida e à construção de um vínculo tradicional, a partir da atividade que é reproduzida, criando laços de afetividade entre os homens e seu meio, fazendo da sociedade e do ambiente um prolongamento de seu ser."

O crescimento econômico é uma condição necessária ao desenvolvimento, mas não é suficiente ao desenvolvimento sustentável, devendo haver sempre um equilíbrio, a busca da harmonia entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais, para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado.

Segundo Ana Maria de Oliveira Nusdeo, há um aspecto social no conceito de desenvolvimento sustentável, "(...) daí o uso do termo "desenvolvimento", que, mais abrangente que o conceito de crescimento econômico, aponta para a necessidade de superação da pobreza e exclusão nos países em desenvolvimento, num cenário de degradação ambiental. Nesse sentido, a idéia de sustentabilidade relaciona-se a preservação e valorização da diversidade étnica e cultural e estimular formas diferenciadas de utilização da biodiversidade e dos recursos naturais."[130]

No entendimento de Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda Campos,[131] "desenvolver significa crescimento sem prejuízo, sem qualquer tipo de degradação ao ambiente.

---

[130] NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in Revista de Direito Ambiental nº 37, ob.cit., p. 146

[131] CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda, "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica", in Revista de Direito Ambiental nº 26, São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, ano 7 - abril/junho 2002, p. 81

Portanto, o desenvolvimento já traz implicitamente, em seu bojo, o caráter de sustentabilidade." E completa: "No dizer de Édis Milaré, é falso, de fato, o dilema *ou o desenvolvimento ou o meio ambiente,* na medida em que, sendo uma fonte de recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se. Dessa maneira afasta-se a idéia ultrapassada de que o desenvolvimento resulta na degradação do meio ambiente. Ao contrário, uma boa política de gestão ambiental permite o crescimento *ecologicamente correto*."[132]

Concordamos com a idéia de que o desenvolvimento e o meio ambiente devem complementar-se e harmonizar-se. Entretanto, não é sempre que tal sinergia acontece. Em diversas situações o desenvolvimento resulta na degradação do meio ambiente. Apenas como exemplo, calcula-se que a taxa média de desmatamento da Amazônia é de 17.000 km2 por ano e que, até os dias de hoje, esse bioma já tenha 600.000 km2 desmatados, dos quais 350.000 km2 foram transformados em pastagens – a metade delas já degradada – 100.000 km2 foram ocupados com plantas perenes, 30.000 km2 com cultivos anuais e mais de 200.000 km2 foram cobertos por vegetação secundária, num verdadeiro exemplo de degradação ambiental, onde há um intercâmbio de florestas por monoculturas ou pastagens.[133]

---

[132] CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda, "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica", in Revista de Direito Ambiental nº 26, ob.cit., p. 81

[133] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), Belo Horizonte, ed. PUCMinas/IDHS, 2004, p. 280 (disponível em www.virtual.PUCMinas.br) - acesso em 15 de outubro de 2005

3.2. Sustentabilidade

O desenvolvimento sustentável é um conceito complexo já que envolve, além da dimensão ambiental da sustentabilidade, as seguintes dimensões: econômica, ética, temporal, social e a prática.

A dimensão ambiental refere-se à preservação dos recursos naturais. A dimensão econômica da sustentabilidade é bastante discutida, uma vez que as indústrias do mundo todo atualmente tendem a adequar seus padrões de produção e de consumo às exigências ambientais, implantando ações como a coleta seletiva e a reciclagem de lixo. Em 1997, foi criado, no Brasil, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), com o intuito de contribuir na implantação de uma política geral de desenvolvimento sustentável, mostrando à população que a indústria não é sinônimo de predação, tendo papel fundamental na construção da sociedade.[134]

As demais dimensões da sustentabilidade estão indicadas na pesquisa nacional denominada "O que o brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade", formulada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1997: "a) dimensão ética, na qual se destaca o reconhecimento de que o almejado equilíbrio ecológico está em jogo mais do que um padrão duradouro de organização da sociedade, mas a vida

[134] CANEPA, Carla, "Cidades Sustentáveis", in GARCIA, Maria (coordenadora), A Cidade e Seu Estatuto, São Paulo, ed. Juarez de Oliveira, 2005, p. 136

dos demais seres e da própria espécie humana (gerações futuras); b) dimensão temporal, que rompe com a lógica a curto prazo e estabelece o princípio da precaução, bem como a necessidade de planejamento a longo prazo; c) dimensão social, que expressa o consenso de que só uma sociedade sustentável – com pluralismo político e menos desigual – pode produzir desenvolvimento sustentável; d) dimensão prática, na qual se reconhece como necessária a mudança de hábitos de consumo e de comportamentos."[135]

Além das dimensões da sustentabilidade, cumpre-se analisar mais dois conceitos que surgiram com a Agenda 21. São eles: a sustentabilidade ampliada e a sustentabilidade progressiva. Para tanto, recorremos às palavras de Carla Canepa:[136] "A sustentabilidade ampliada trabalha a sinergia entre as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento. Realiza, em outras palavras, o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema da pobreza. Em termos globais, a adoção do conceito de sustentabilidade ampliada é um marco para superar a dicotomia e o conflito de interesses entre o Norte, rico e desenvolvido, e o Sul, pobre e pouco desenvolvido. A noção de sustentabilidade progressiva trabalha a sustentabilidade como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável. É dizer, reduzir a degradação do meio ambiente, mas também, concomitantemente, a

[135] CANEPA, Carla, "Cidades Sustentáveis", in GARCIA, Maria (coordenadora), A Cidade e Seu Estatuto, ob.cit., p. 136
[136] CANEPA, Carla, "Cidades Sustentáveis", in GARCIA, Maria (coordenadora), A Cidade e Seu Estatuto, ob.cit., p. 137 e 138

pobreza e as desigualdades. O termo progressividade significa não adiar as decisões e as ações que importam para a sustentabilidade, trabalhando paulatinamente para romper os mecanismos e instrumentos que fazem com que a economia e a sociedade se desenvolvam em bases insustentáveis."

Ainda no tocante à sustentabilidade, citamos os princípios para uma vida sustentável, propostos por Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda Campos,[137] os quais se enquadram nas dimensões da sustentabilidade descritas acima: "a) respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos; b) melhorar a qualidade de vida humana; c) conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra; d) minimizar o esgotamento de recursos não renováveis; e) permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; f) modificar atitudes e práticas pessoais; g) permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente; h) gerar uma estrutura nacional para a integração do desenvolvimento e da conservação; i) constituir uma aliança global."

4. Degradação do meio ambiente urbano

O artigo 3º, II, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), estabelece que a degradação da qualidade ambiental consiste na alteração adversa das características do meio ambiente.

[137] CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda, "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica", in Revista de Direito Ambiental nº 26, ob.cit., p. 82

É certo dizer que o Brasil vem sofrendo um processo de urbanização muito rápido e desigual, visto que a taxa de urbanização brasileira, em 1970, era de 30,5%; em 1980, era de 38,6%; em 1990, era de 49%; e em 2000, atingiu mais de 80%.[138] Com esse processo de urbanização concentrado e acelerado diversos problemas surgiram ou se agravaram, tais como, falta de saneamento básico, poluição atmosférica e destinação indevida aos resíduos sólidos, além da ocupação desenfreada, pela população de baixa renda, de áreas consideradas ambientalmente frágeis como, por exemplo, as áreas de mananciais. Todos estes problemas influem na degradação do meio ambiente urbano e, consequentemente, na degradação da qualidade de vida das pessoas.

4.1. Expansão urbana

O processo verificado a partir da década de 1970, caracterizado pelo grande movimento migratório do campo para a cidade, não trouxe consigo o planejamento e a estruturação das cidades, desprovidas de condições mínimas para suportar os ônus decorrentes desse êxodo.

As pessoas chegavam do campo em busca de trabalho, ocasionado pelo crescimento econômico impulsionado pelo "milagre econômico brasileiro", e não encontravam a possibilidade de se alojar nas áreas centrais da cidade, em virtude da especulação imobiliária que fez os preços dos imóveis subirem de maneira considerável. Desse modo, esse contingente populacional foi se estabelecendo ao redor das cidades, nas

[138] SANTOS, Cleon Ricardo dos, ULTRAMARI, Clóvis, e DUTRA, Cláudia Martins, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 341

periferias e, muitas vezes, em áreas de preservação permanente que, por não permitirem a exploração econômica, estavam abandonadas, sem qualquer fiscalização do particular ou do Poder Público.

A falta de planejamento, por parte do Poder Público, interferiu diretamente na segregação e desigualdade social, intensificadas pelo processo de expansão urbana brasileira. Além disso, a legislação urbanística da época – anterior ao Estatuto da Cidade - também influiu negativamente nesse processo, uma vez que apenas estava preocupada com a higienização e o embelezamento da parte da cidade onde vivia a população que tinha acesso a oportunidades de crescimento e à qualidade de vida, não levando em consideração que a maioria já estava vivendo em condições precárias e desfavoráveis.

Quanto à questão, Letícia Marques Osório[139] claramente nos explica que: "Este modelo de desenvolvimento urbano teve como paradigma a segregação e a diferenciação hierárquica dos espaços, às quais se associou um diferencial de preço para o mercado imobiliário e a extensão da cidade cada vez mais em direção à periferia, local preferencial de acomodação da população de baixa renda, que não tem condições de pagar pelo preço da terra e pela infra-estrutura instalada nas áreas mais centrais. A degradação ambiental das áreas de preservação também é uma grave conseqüência deste modelo, cuja responsabilidade é também da própria ação do Poder Público que,

[139] OSÓRIO, Letícia Marques, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), Estatuto da Cidade Comentado, ob.cit., p. 68

muitas vezes, tem reforçado esta lógica de eleger os rincões para a produção de habitação de interesse social."

Com o advento do Estatuto da Cidade, surge uma legislação urbanística preocupada em buscar alternativas para solucionar os graves problemas urbanos vivenciados por grande parte da população brasileira, fornecendo diretrizes e instrumentos urbanísticos para tanto.

Além da falta de planejamento por parte do Poder Público, verificada no processo de urbanização, a falta de infra-estrutura dos serviços públicos essenciais contribuiu para a realidade de segregação e desigualdade social vivenciada nas grandes cidades. Diversos são os problemas urbanos: a falta de saneamento básico, a poluição atmosférica, a destinação indevida aos resíduos sólidos, a violência e o trânsito. Todos contribuem com a degradação do meio ambiente urbano que, por sua vez, gera a degradação da qualidade de vida da população.

Os temas são interligados, mas, para uma melhor abordagem, trataremos do saneamento básico e dos resíduos sólidos neste tópico pertinente à degradação do meio ambiente urbano, deixando a poluição, a violência e o trânsito para o próximo capítulo, quando abordaremos a degradação da qualidade de vida. Isto porque, os itens que serão discutidos no próximo capítulo influem diretamente na vida de todas as pessoas, independentemente de sua condição social, atingindo seu bem-estar e qualidade de vida, enquanto os que serão tratados neste tópico, apesar de também

atingirem a população como um todo, interferem diretamente na vida de um determinado grupo social.

4.1.1. Saneamento básico

Segundo estimativas da ONU, em todo o mundo, 1,1 bilhão de pessoas não têm acesso à água, e 2,4 bilhões de pessoas não têm acesso ao saneamento básico. Em decorrência de sua relevância, esta questão foi tratada como prioritária no Fórum Mundial Urbano - Habitat 30 anos, organizado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), realizado em Vancouver, Canadá, entre os dias 19 e 23 de junho de 2006. [140]

A preocupação mundial com tal questão não é recente. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), inclui o saneamento básico entre as quatro políticas urbanas para um efetivo combate à pobreza, juntamente com a moradia, a saúde e a educação.

Ademais, o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 7 (ODM7), que visa garantir a sustentabilidade ambiental, estabelece como meta (Meta 10 do ODM7) a redução, pela metade, até 2015, da proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura. Esta meta possui um indicador: a proporção da população (urbana e rural) com acesso a uma fonte de água tratada.

[140] Dados obtidos no Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 23 de junho de 2006, Caderno Cidades, p. C7

O ODM7 também estabelece como meta (Meta 11 do ODM7), a melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados, em todo o mundo, até 2020. Um dos indicadores desta meta: a proporção da população com acesso a melhores condições de saneamento.

No tocante ao abastecimento de água no Brasil, de acordo com os dados fornecidos pela Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, verificamos que a quantidade de água oferecida à população passou de 5,6 bilhões de m3 para 8,6 bilhões de m3, entre 1996 e 2001. Com relação à população sem acesso à água tratada, os dados demonstram que a proporção de pessoas nessas condições caiu de 32%, em 1991, para 24,2%, em 2000. Comparando-se a população urbana à rural, observamos que, em 1991, 13% da população urbana e 90,7% da população rural não tinha acesso ao abastecimento de água tratada, sendo certo que, em 2000, tais percentuais caíram para 10,9% da população urbana e 82,2% da população rural.[141]

Relativamente ao saneamento básico, temos que o percentual de pessoas sem acesso à rede de esgoto no país diminuiu de 61,6%, em 1991, para 55,6%, em 2000. Embora tenha ocorrido uma diminuição no percentual, em valores absolutos, o número de pessoas sem acesso à rede de esgoto aumentou neste período: em 1991 eram 75,1

[141] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), ob.cit., p. 285

milhões de brasileiros sem acesso à rede de esgoto e, em 2000, este número passou a 93,7 milhões.[142]

Note-se também que a cobertura da rede coletora de esgotos não significa tratamento dos esgotos coletados. Em 1989, eram coletados 10,7 milhões de m3 de esgoto por dia, dos quais apenas 2,1 milhões de m3 (19,6%) eram tratados. Em 2000, 35,3% do esgoto coletado diariamente passou a ser tratado, ou seja, dos 14,6 milhões de m3 coletados, há o tratamento de 5,1 milhões de m3.[143]

A falta de saneamento básico é responsável por diversos problemas de saúde, sendo certo que, 80% das doenças e 65% das internações hospitalares decorrem do contato das pessoas com os efluentes de esgoto doméstico.[144]

Cumpre ressaltar que não faltam recursos públicos para implementar e melhorar o sistema de saneamento básico, uma vez que estes vêm crescendo ano a ano. Para se ter uma idéia, há dez anos o total de impostos arrecadados no país correspondia a 22% do Produto Interno Bruto (PIB). Atualmente, corresponde a cerca de 33% do PIB. Em contrapartida, o financiamento público para o saneamento ambiental – conceito que

---

[142] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), ob.cit., p. 286

[143] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), ob.cit., p. 286

[144] CACCIABAVA, Silvio, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 361

abrange o abastecimento de água, a destinação dos resíduos sólidos, o esgotamento sanitário, a drenagem urbana e o controle de focos de doenças transmissíveis – tem decrescido. Nos anos 70, o financiamento público correspondia a 0,34% do PIB, nos anos 80, a 0,28% do PIB, caindo para 0,13%, nos anos 90.[145]

Não faltam recursos, mas vontade política por parte dos governantes para solucionar os problemas sócio-ambientais enfrentados nas cidades brasileiras, mudando a situação de exclusão e desigualdade social vivenciada pela maior parte da população. Junte-se a isso, um maior acompanhamento e participação nas políticas públicas, por parte de todos os cidadãos. No entendimento de Silvio CacciaBava:[146] "O meio ambiente urbano, assim como o rural e todos os assentamentos humanos no Brasil, depende para a sua melhoria de mais democracia, de um maior controle social dos recursos e das políticas públicas. O grande desafio é "democratizar a democracia" para repartir a riqueza. Nesta nova chave de interpretação, o foco da análise deixa de ser a estabilidade do sistema macroeconômico e a continuidade do atual modelo de desenvolvimento e passa a ser a capacidade da sociedade de democratizar seu governo."

---

[145] CACCIABAVA, Silvio, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 362

[146] CACCIABAVA, Silvio, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO, Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92, ob.cit., p. 363

4.1.2. Resíduos sólidos

Na sociedade capitalista em que vivemos, pautada pelo consumo, o aumento da geração de resíduos sólidos é uma constante. Tal situação acarreta uma série de conseqüências, como a dificuldade de se encontrar áreas disponíveis para aterrar o lixo e os custos cada vez mais altos para coletá-lo e tratá-lo.

Analisando os dados fornecidos pela Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, verificamos que o percentual de moradores em domicílios particulares com lixo coletado, passou de 63,8%, em 1991, para 79%, em 2000. Em valores absolutos, esses percentuais correspondem a 87,8 milhões e a 128,7 milhões de pessoas, respectivamente.[147]

Relativamente ao seu destino, observamos que 39,2% do lixo coletado é depositado em aterros sanitários (destinação adequada), 39,8% em aterros controlados, e 21% em lixões (destinação inadequada), tomando-se como base a estimativa efetuada em 2000. Quanto ao lixo não coletado, 11,2% é queimado dentro das propriedades, e 9,8% é depositado em terrenos baldios, segundo os dados obtidos em 2000.[148]

---

[147] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), ob.cit., p. 286

[148] Dados obtidos in Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), ob.cit., p. 287

A geração de resíduos sólidos está intimamente ligada ao consumo. Quanto mais se consome, mais lixo é gerado. Nesse sentido, faz-se necessária a conscientização da população para que um padrão de consumo responsável seja adotado, visando conter o desperdício, poupando, assim, os recursos naturais do planeta. A melhor maneira de se atingir este objetivo é pela participação ativa da população, a qual é conquistada através da informação e da educação ambiental, componentes do princípio da participação ambiental.

Em consonância com o princípio do Direito Ambiental acima mencionado, a política dos três R´s – reduzir, reutilizar e reciclar – tem se mostrado eficaz na resolução do problema de aumento na geração de resíduos sólidos e de sua destinação. Tal política prevê a conscientização da sociedade, que se torna responsável pelo uso dos produtos e destinação dos resíduos sólidos, sendo certo que: a) reduzir significa consumir menos e optar por aqueles produtos que gerem menos resíduos, tenham maior durabilidade e ocupem menos espaço; b) reutilizar quer dizer "usar novamente" como, por exemplo, embalagens de papel e caixas plásticas; c) reciclar é aproveitar os materiais usados como matéria-prima na fabricação de novos produtos.

No Brasil há diversos programas de coleta seletiva e de reciclagem muito bem sucedidos. O fundamento de tais programas é a separação, pela população, dos materiais recicláveis - papéis, vidros, plásticos e metais – do restante do lixo, para que possam ser reutilizados no futuro. Além de auxiliar na resolução da problemática que envolve o uso dos produtos e a destinação dos resíduos sólidos, os programas de reciclagem atingem a área social, gerando empregos. Vale lembrar que, para o sucesso

de um programa de coleta seletiva e de reciclagem, a participação da população é fundamental.

Podemos citar, como exemplo, a experiência do Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, que teve início em 1990, na cidade de Porto Alegre, a partir da integração entre diversas Secretarias Municipais. Atualmente, o programa abrange 97% da população da cidade e promove o reaproveitamento de 20% dos resíduos sólidos coletados separadamente.[149]

Ainda há muito a se fazer para solucionar os problemas relacionados aos resíduos sólidos. Entretanto, os programas de coleta seletiva e de reciclagem têm se mostrado eficientes, indicando que o país está no caminho certo. Para se ter uma idéia, são reciclados no Brasil: a) 1,5% dos resíduos orgânicos gerados (reciclados por meio da compostagem); b) 18% do óleo lubrificante; c) 15% da resina plástica PET (polietileno tereftalato); d) 35% das embalagens de vidro; e) 71% do volume total de papelão ondulado; f) 71% das latas de alumínio; g) 38% do papel e papelão.[150]

---

[149] GRIMBERG, Elisabeth, e SOARES, Ana Paula Macedo, "Coleta Seletiva e o Princípio dos 3Rs", Dicas nº 109, São Paulo, Instituto Polis, 1998, p.3 (disponível em www.polis.org.br) – acesso em 15 de outubro de 2005

[150] Dados obtidos in Manual de Educação de Consumo Sustentável, Ministério do Meio Ambiente, Consumers International e IDEC (organizadores), Brasília, MMA, 2002, p.106

CAPÍTULO IV – A QUALIDADE DE VIDA

1. Conceito

Como sabemos, o artigo 225, *caput,* da Constituição Federal estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é essencial à sadia qualidade de vida.

Importante lembrar que a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado só é possível caso o desenvolvimento ocorra de maneira sustentável, com a harmonia entre o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem,[151] em seu artigo 25, especifica que:

> *"Art. 25. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."*

[151] Versão obtida em http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm#15, acesso em 20 de maio de 2006

Nas palavras de Inês Virgínia Prado Soares, citada por Carla Canepa:[152] "O vínculo entre os direitos humanos está claramente demonstrado pelo fato de que a degradação ambiental pode agravar as violações de direitos humanos, e, por sua vez, as violações de direitos humanos podem levar à degradação ambiental ou tornar difícil a proteção do meio ambiente."

O conceito de qualidade de vida deve ser entendido sob o prisma de que a mera sobrevivência não é suficiente. É necessário viver em plenitude. No entendimento de Daniela Campos Libório di Sarno[153] tal conceito: "(...) refere-se à vivência em sua plenitude, onde o ser usufrua de tudo que for necessário para, além da mera sobrevivência física, obter a realização de suas finalidades. Assim, todos os seres vivos necessitam ser abastecidos por elementos que garantam sua vida: ar, água, alimentos, sol, etc... Se tais elementos existem e estão com razoável equilíbrio de seus componentes, se a degradação, a poluição não alterou substancialmente suas características, seu corpo físico sobreviverá. Entretanto, poderá estar vivendo com ausência ou insuficiência de qualidade."

No tocante à sadia qualidade de vida, verificamos que o termo "sadia" vem de saudável, ou seja, o que possui saúde, que, por sua vez, é o estado de completo bem-estar mental, físico e social do ser humano, e não somente a ausência de enfermidades ou doenças.

---

[152] SOARES, Inês Virgínia Prado, "Direito ao meio ambiente sob a ótica dos direitos humanos e sua efetividade ante a omissão do Poder Público", Boletim dos Procuradores da República, ano III, nº 31, nov. 2000, p. 23, citada in CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 187

[153] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 136

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o termo saúde engloba o completo bem estar mental, físico e social, resultado de condições adequadas de alimentação, habitação, saneamento, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde pela população.[154]

Na busca da sadia qualidade de vida prevista constitucionalmente, é mister o pleno exercício dos direitos fundamentais e sociais garantidos aos cidadãos pelos artigos 5º e 6º, da Constituição Federal. Todavia, não é o que acontece nos dias de hoje. O cidadão brasileiro se vê acuado e desrespeitado quanto ao exercício de tais direitos; direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade – dispostos no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal – e direito à educação, trabalho, saúde, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados – tal como estabelece o artigo 6º da Constituição Federal.

Verificando a situação alimentar do brasileiro – item que integra o conceito de "saúde" formulado pela OMS e, logicamente, o conceito da sadia qualidade de vida – nos deparamos com uma realidade absurda. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), em levantamento realizado no último trimestre de 2004, 72 milhões de brasileiros (39,8% da população) têm insegurança alimentar, dentre os quais, 45,3% têm insegurança leve, 35,4% têm insegurança moderada e 19,3% têm

[154] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 137

insegurança grave. Os dois primeiros indicadores - insegurança leve e moderada – fazem referência a pessoas que convivem com a preocupação da falta de comida e que passam fome eventualmente. O último indicador – insegurança grave – diz respeito a pessoas que passam fome, o que representa um contingente de 14 milhões de pessoas, principalmente crianças e jovens até dezessete anos.[155]

Diante a tal situação, a *dignidade da pessoa humana*, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como menciona o artigo 1º, III, da Constituição Federal, torna-se algo inatingível à população, ficando sem valor.

Com o desrespeito a tantos direitos constitucionalmente garantidos, bem como às condições básicas para que o cidadão usufrua de uma vida com qualidade, a impressão que se tem é de um círculo vicioso negativo, no qual um problema gera outro, que gera mais um, retornando ao problema inicial, sem sabermos ao certo onde e quando tudo começou.

Podemos afirmar que o intenso processo de urbanização brasileira, verificado a partir da década de 1970, contribuiu com a geração e/ou aumento da segregação, da desigualdade social e de diversos problemas urbanos, os quais influem diretamente no meio ambiente, causando a sua degradação e, consequentemente, a degradação do bem-estar e da qualidade de vida dos que nele vivem.

---

[155] Dados obtidos no Jornal "O Estado de S. Paulo", edição de 18 de maio de 2006, Caderno Nacional, p. A6

Junte-se a isto, a falta de comprometimento e iniciativa por parte do Poder Público, no tocante à elaboração e implementação de políticas públicas adequadas, pertinentes ao desenvolvimento urbano, e está confirmada a presente e constante situação de degradação da qualidade de vida, vivenciada pelo cidadão brasileiro.

1.1. Relativização da realização da qualidade de vida

É certo que alguns aspectos que integram o conceito da *sadia qualidade de vida* são universais, sendo essenciais a todos, independentemente de suas crenças, origens, ideais ou condição social, tais como, alimentação, saneamento, educação, trabalho, transporte, liberdade, saúde e moradia. Mas, quando esses aspectos considerados universais estão satisfeitos, ou devido à impossibilidade de satisfazê-los, surgem as diferenças e a discussão a respeito da relativização da realização da qualidade de vida.

Isto porque, ao se avaliar a qualidade de vida da população de baixa renda, nos deparamos com a satisfação ou não dos aspectos universais citados acima, ou seja, dos itens básicos de sobrevivência, como a alimentação, o saneamento básico, o transporte e a moradia, entre outros. Por outro lado, a maior parte da população com alto poder aquisitivo avalia a qualidade de vida através da sua satisfação pessoal em nossa sociedade - pautada pelo consumo - isto é, através da possibilidade ou não de viajar, trocar de carro, jantar fora, comprar uma infinidade de produtos, ter uma casa nova, etc...

Sob este prisma, trazemos a visão de Carla Canepa,[156] para quem o conceito de qualidade de vida "vai além da noção de salubridade, saúde, segurança, infra-estrutura e desenho urbano: incorpora também, as possibilidades de atendimento dos anseios dos indivíduos que a procuram, e isso traz ínsita a imagem que cada indivíduo dela constrói, de acordo com suas necessidades, objetivos e expectativas de vida."

Note-se que não é só através das camadas sociais que a relativização da realização da qualidade de vida pode ser observada. Também podemos verificar tal relativização nos diferentes tipos de cidade: "Por exemplo, uma bela cidade litorânea, de temperatura quente durante todo o ano, onde o mar, a temperatura, o ar, a pesca e os turistas, farão com que mesmo a população de baixa renda tenha razoável qualidade de vida (terá lazer permanente, com praia e seus esportes, terá trabalho, informal na orla, com pouca variação climática). Este panorama é muito diferente da população que vive na periferia de grandes cidades, sem lazer, com temperatura e chuvas instáveis, onde o excesso de gente traz insegurança, desconforto e violência."[157]

2. <u>Degradação da qualidade de vida</u>

A degradação do meio ambiente interfere na degradação da qualidade de vida, afetando o bem-estar da população. Já abordamos a degradação do meio ambiente urbano no capítulo anterior, especificando os problemas que influem nessa condição.

---

[156] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 182

[157] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 139

Neste tópico, vamos escrever a respeito de aspectos que contribuem para a degradação da qualidade de vida, mais precisamente a violência, o trânsito e a poluição. Cumpre ressaltar que os temas foram separados – entre degradação do meio ambiente urbano e degradação da qualidade de vida - apenas para proporcionar uma melhor abordagem da questão, já que todos os problemas existentes nas cidades estão interligados.

Lembramos que nem sempre a degradação é punível. O meio ambiente está constantemente sendo transformado pela atividade humana. As transformações negativas devem ser mensuradas, de acordo com os índices de tolerância elaborados pelo Poder Público, a fim de que se verifique o grau de prejuízo ocorrido e a necessidade de uma tutela específica para ressarcir o prejudicado. Desse modo, temos que as transformações ambientais negativas, quando forem consideradas toleráveis, não devem merecer qualquer contenção ou repressão.[158]

2.1. Violência

Infelizmente, a violência faz parte da vida das pessoas nos grandes centros urbanos. Neste tópico, vamos analisar dois aspectos relacionados à violência urbana: a exclusão social e o desrespeito à legislação ambiental e urbanística.

[158] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 143

Quanto ao primeiro item, verificamos que grande parte da população urbana vive em condições precárias, sem acesso à moradia, alimentação adequada e trabalho, contando com serviços públicos essenciais ineficientes, o que inclui o transporte, escolas, hospitais e saneamento básico. Tais circunstâncias "(...) deixam parte da população em estado de grande vulnerabilidade para serem vítimas e algozes de outras violências. Este tipo de violência atinge de forma difusa toda uma camada da população urbana, que tem seus direitos suprimidos ante a ausência de políticas públicas. À política urbana caberá fazer esta inclusão considerando que a oferta adequada de moradia, escola, infra-estrutura urbana e equipamentos públicos, bem como o acesso ao transporte, além de um ambiente equilibrado, são seus próprios objetos."[159]

Com relação ao segundo item, observamos que a violência pode se manifestar através da ocorrência de atividades lesivas ao meio ambiente urbano, inclusive com a prática de crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, como por exemplo, a pichação de muros e a destruição de prédios públicos, para os quais as sanções estão previstas na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9605/98).

É importante notar que a violência vivenciada nos grandes centros urbanos transforma as pessoas, causando um medo generalizado, que contribui de maneira significativa com a mudança de hábitos da população e, consequentemente, com a degradação da sua qualidade de vida. O cidadão fica paralisado, acuado, sem sair de casa, privado de sua liberdade, como aconteceu em São Paulo, em maio de 2006, quando a cidade foi

[159] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 146

vítima da ação do crime organizado. As lojas foram fechadas, as ruas ficaram desertas, e o Primeiro Comando da Capital (PCC) incendiou ônibus e promoveu atentados. E, neste episódio, a violência atingiu o cidadão de diversas formas, inclusive deixando-o sem transporte coletivo, já que dos 8.300 ônibus disponíveis na cidade de São Paulo, 5.100 não circularam no dia 15 de maio de 2006. Na ocasião, cinco milhões de pessoas ficaram sem transporte e o maior congestionamento do ano foi registrado, com 195 km de lentidão às 18 horas.[160]

No tocante à violência urbana e ao medo por ela ocasionado, Daniela Campos Libório di Sarno[161] claramente nos explica que: "A violência, como um sintoma distorcido da realidade urbana, atinge os cidadãos de forma a alterar-lhes o comportamento. Pessoas evitam sair de suas casas para não se exporem ao risco de violência. Se considerarmos que o espaço é político, pois nele se desperta o uso da força para controlá-lo através do poder, quem detiver o controle do espaço deterá o poder. Portanto, se o cidadão se sente amedrontado em sair de sua casa, pois o Estado não lhe garante a segurança necessária, então ele está refém daqueles que geram violência e que acabam por deter o poder sobre o espaço urbano."

E complementa: "O medo produz alterações físicas (inibição de ordens cerebrais, desordenação motora, apatia, fraqueza) que se revelam socialmente através de muros altos, cães ferozes, carros com vidros fechados, exclusão de passeios a pé. O medo

---

[160] Dados obtidos no Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 16 de maio de 2006, Caderno Cidades, p. C6

[161] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 148

decai a qualidade de vida e agrava-se se for transformado em raiva, pois esta se revela com reações agressivas. Portanto, não é demais concluir que uma cidade violenta produz mais violência até naqueles que se sentem amedrontados e enraivecidos por estarem sentindo medo. Certa parcela de homicídios, lesões corporais, corrupção, depredações, furtos, entre outros tipos penais, pode ser creditada ao estado caótico das cidades."[162]

2.2. Trânsito

O aumento da população urbana e a falta de investimentos em transporte público, aliados à intenção da iniciativa privada em comercializar cada vez mais veículos automotores, são fatores que colaboram com a realidade atual, na qual os congestionamentos são uma constante nos centros urbanos.

Além de causar estresse e irritação ao cidadão, os congestionamentos são responsáveis pelo aumento dos níveis de poluição atmosférica, sonora e visual, além de perdas na economia.

Ademais, o trânsito interfere e compromete diretamente a circulação, função da cidade analisada no capítulo II deste trabalho. Verificamos que há uma tendência das pessoas utilizarem o transporte individual, impulsionada por facilidades na aquisição de veículos

[162] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 149

– atualmente se consegue adquirir um automóvel com uma pequena entrada e muitas prestações - e reforçada pela falta de infra-estrutura oferecida no transporte público.

Conforme especificamos no capítulo II deste trabalho, a ocupação média de cada automóvel na cidade de São Paulo é de 1,5 passageiro, o que contribui com o aumento dos congestionamentos diários vivenciados na cidade, os quais interferem diretamente na degradação da qualidade de vida da população.

2.3. <u>Poluição</u>

O artigo 3º, III, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), estabelece que:

> *"Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*
>
> *(...)*
>
> *III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:*
>
> *a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
>
> *b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*
>
> *c) afetem desfavoravelmente a biota;*
>
> *d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;"

Segundo Hely Lopes Meirelles:[163] "em sentido amplo, poluição é toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos."

Para José Afonso da Silva:[164] "(...) poluição: qualquer modificação das características do meio ambiente de modo a torná-lo impróprio às formas de vida que ele normalmente abriga." E, completa: "(...) não é toda poluição que se torna condenável. Poluição sempre existiu e sempre existirá, mas, para ser considerada como tal, a modificação ambiental deve influir de maneira nociva ou inconveniente, direta ou indiretamente, na vida, na saúde, na segurança e no bem-estar da população, nas atividades sociais e econômicas da comunidade, na biota ou nas condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente."

Desse modo, fica claro que o Poder Público pune os excessos, a poluição reprimível, ou seja, aquela que é intolerável e prejudicial à população, devendo punir o poluidor que exceder os índices de tolerabilidade de poluição, os quais são definidos segundo

---

[163] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 28ª edição – atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, ed. Malheiros, 2003, p. 557

[164] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 31 e 32

os padrões admissíveis de alterabilidade de cada ambiente, tal como previsto na legislação ambiental vigente.

Cumpre ressaltar que o princípio do poluidor-pagador deve ser sempre observado, enfocando-se seus dois aspectos: o caráter preventivo, que busca evitar o dano ambiental; e o caráter repressivo, que visa à reparação do dano ambiental, após a sua ocorrência.

Neste trabalho, temos a intenção de verificar como a poluição contribui para a degradação do meio ambiente urbano e, consequentemente, na degradação da qualidade de vida das pessoas. Portanto, não estaremos analisando profundamente a legislação ambiental pertinente à poluição e seus índices de tolerabilidade. Estaremos, por sua vez, verificando os efeitos da poluição sonora, visual e atmosférica na qualidade de vida da população dos grandes centros urbanos.

2.3.1. Poluição sonora

No tocante à poluição sonora é relevante analisar os efeitos dos ruídos na vida das pessoas. O ruído é considerado um agente poluente, sendo definido como o som ou o conjunto de sons indesejáveis, que perturbam e desgastam os indivíduos. O som é qualquer variação de pressão que o ouvido humano possa captar. Quando o som é desagradável, torna-se um ruído, que gera a poluição sonora. [165]

[165] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 111

Para se diferenciar um som de um ruído, ou seja, se é perturbador ou não, unidades de medição do nível de ruído são utilizadas, a fim de se verificar se os níveis emitidos são aceitáveis ou não. A Resolução Conama nº 1/90 diz respeito à avaliação do ruído em áreas habitadas, contendo diretrizes para se medir o seu nível em tais áreas, de acordo com os padrões estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.[166]

Podemos citar algumas fontes de poluição sonora: os ruídos provenientes de cultos religiosos, bares e casas noturnas, aeroportos, indústrias e veículos automotores. Em todos os casos, os responsáveis pela poluição sonora devem se adequar aos padrões fixados para os níveis de ruído e vibrações, estipulados pela legislação vigente.

Não são poucos os efeitos dos ruídos na qualidade de vida dos cidadãos. No meio ambiente do trabalho, a poluição sonora e o estresse auditivo são a terceira maior causa de incidência de doenças do trabalho. Os especialistas informam que a surdez é apenas uma das conseqüências da poluição sonora, sendo certo que níveis moderados de ruído vão lentamente ocasionando estresse, insônia e problemas auditivos, bem como outros distúrbios físicos, mentais e psicológicos nas pessoas. [167]

Para a prevenção e combate à poluição sonora, contamos com os seguintes instrumentos de controle: "a) o *zoneamento ambiental*, consistente em um instrumento conferido ao Município para fazer o zoneamento da cidade, estabelecendo setores ou

---

[166] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 113
[167] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 112

zonas residenciais, comerciais e industriais; b) os critérios utilizados para o *licenciamento* de uma atividade, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA); c) o *monitoramento ambiental*; d) o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI); e) o *revestimento acústico* dos estabelecimentos; f) o *uso de equipamentos apropriados*, entre outros instrumentos jurisdicionais de proteção do meio ambiente."[168]

2.3.2. Poluição visual

A poluição visual também interfere na qualidade de vida das pessoas, contribuindo para a sua degradação, uma vez que os habitantes dos centros urbanos são obrigados a processar um número infindável de informações presentes nos cartazes, faixas, *outdoors,* painéis luminosos e demais veículos utilizados pela publicidade, o que acaba por estressar as pessoas diariamente.

Como sabemos, nos termos do artigo 182, *caput,* da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar dos seus habitantes. Além disso, a propriedade deve atender a sua função social, conforme previsto no Estatuto da Cidade e na Carta Magna de 1988.

Desse modo, o que se verifica é que a utilização da propriedade privada pode ser limitada em prol da coletividade, como por exemplo, no caso do proprietário ser

[168] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, ob.cit., p. 122 e 123

obrigado a respeitar as regras de proteção da estética urbana, tais como, regras relativas ao levantamento de fachadas, à distância a ser observada entre uma construção e outra, e até mesmo regras pertinentes à publicidade no meio ambiente urbano, elemento causador da poluição visual.

Cumpre ressaltar que a poluição visual – causada pela colocação de anúncios, cartazes, faixas, *outdoors,* painéis eletrônicos e demais itens utilizados na publicidade de produtos, serviços e pela política – é combatida pelas normas pertinentes à regulamentação edilícia e à proteção da estética urbana, como a legislação relativa ao tombamento e as regras instituídas pelo Estatuto da Cidade.

Mais além, a veiculação da publicidade no meio ambiente urbano, no tocante à poluição visual, também encontra restrições e sanções no Código de Defesa do Consumidor – precisamente no artigo 68, que especifica que a publicidade não deve induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua segurança ou saúde – na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), no Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) e na legislação relativa à propaganda eleitoral (Lei nº 9.504/97).

Concordamos plenamente com Hely Lopes Meirelles[169] ao dizer que: "Na realidade, nada compromete mais a boa aparência de uma cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos anúncios em dimensões avantajadas e cores gritantes, que tiram a vista panorâmica de belos sítios urbanos e entram em conflito estético com o ambiente que os rodeia."

[169] MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, ob.cit., p. 545

2.3.3. Poluição atmosférica

A poluição atmosférica é outro item que influi na qualidade de vida das pessoas nos grandes centros urbanos, refletindo diretamente na saúde da população, causando alergias, irritação nos olhos, doenças respiratórias e até cardiovasculares.

Em muitas cidades, como em São Paulo, considerada a quinta cidade mais poluída do mundo, o problema se agrava no inverno, quando ocorrem as inversões térmicas, ou seja, quando uma camada de ar quente se sobrepõe à camada de ar frio próxima do solo, impedindo que o ar se dissipe, encobrindo a cidade com uma névoa de poluição. Nessas ocasiões, a poluição atmosférica atinge seus maiores picos, piorando os perigos para a saúde da população.[170]

Os veículos automotores são responsáveis por quase 90% da poluição atmosférica.[171] Os dados relativos à medição da qualidade do ar, realizada pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), em São Paulo, demonstram que só a frota de veículos a diesel – com 400 mil veículos, entre ônibus, caminhões e caminhonetes – despeja 12,4 mil toneladas de fumaça por ano na atmosfera.[172]

---

[170] Dados obtidos in Manual de Educação de Consumo Sustentável, Ministério do Meio Ambiente, Consumers International e IDEC (organizadores), ob.cit., p. 68
[171] JACOBI, Pedro, Cidade e Meio Ambiente – percepções e práticas em São Paulo, ob.cit., p. 27
[172] Dados obtidos in Manual de Educação de Consumo Sustentável, Ministério do Meio Ambiente, Consumers International e IDEC (organizadores), ob.cit., p. 66

Para combater a poluição atmosférica, contamos como diversos diplomas legais: a) o Programa Nacional de Controle da Poluição por Veículos Automotores (Proconve), instituído pela Resolução Conama nº 18/86, estabelecendo os limites máximos de emissão de poluentes pelos veículos automotores; b) a Lei das Contravenções Penais (artigo 38); c) a Lei dos Crimes Ambientais; d) a Lei do Zoneamento; e) o Programa Nacional de Qualidade do Ar (Pronar), instituído pela Resolução Conama nº 5/89; f) a Lei nº 8.723/93, que dispôs sobre a redução da emissão de poluentes por veículos automotores; g) a Lei nº 10.203/01, que modificou a Lei nº 8.723/93, estipulando que:

> *"Art. 12 (...)*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º. Os Municípios com frota total igual ou superior a três milhões de veículos poderão implantar programas próprios de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação, competindo ao Poder Público Municipal, no desenvolvimento de seus respectivos programas, estabelecer processos e procedimentos diferenciados, bem como limites e periodicidades mais restritivos, em função do nível local de comprometimento do ar."*

Note-se que, em função deste dispositivo, o Poder Público pode implantar medidas para reorientar o tráfego, rever o sistema de transportes e reduzir a circulação dos veículos automotores, como o rodízio de veículos, que é uma realidade na cidade de São Paulo, por exemplo.

Não há dúvidas de que a legislação trouxe diversas alternativas e orientações eficazes para a redução da poluição atmosférica. Entretanto, para que o problema seja efetivamente resolvido é necessário priorizar o transporte público, com maiores investimentos nessa área, bem como reduzir o consumo de combustíveis fósseis, buscando energias alternativas.

3. Desenvolvimento humano e qualidade de vida

É claro que não há um índice que possa medir a qualidade de vida das pessoas. Mesmo porque se trata de um termo de difícil conceituação, inclusive em virtude de sua possível relativização.

Todavia, os organismos internacionais, no decorrer dos anos, têm elaborado pesquisas, discussões e conferências, nas quais documentos e indicadores são formulados, levando-se em conta, entre outros fatores, o desenvolvimento sustentável, a exclusão social, a degradação do meio ambiente e a expectativa de vida da população no mundo todo.

Já tivemos a oportunidade de verificar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Agora iremos analisar o desenvolvimento humano, bem como a sua possível relação com a qualidade de vida do cidadão.

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano foi lançado, em 1990, pela ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresentando o conceito de desenvolvimento humano e seu indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Este primeiro relatório identificou que as considerações técnicas acerca dos meios para se alcançar o desenvolvimento, bem como a utilização de estatísticas para medir a renda nacional e seu crescimento, com o passar do tempo, acabaram por encobrir a finalidade primordial do desenvolvimento, qual seja, a criação de um ambiente favorável para que as pessoas possam desfrutar de uma vida longa, saudável e criativa.[173]

Em decorrência disto, a ONU lançou o conceito de desenvolvimento humano, que vai além do desenvolvimento econômico – sua condição necessária – abrangendo também o desenvolvimento social, cultural e político, colocando o ser humano no centro do processo de desenvolvimento. Fica comprovado, portanto, que o crescimento econômico interfere, mas não basta para assegurar a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

De acordo com a definição proposta pelo PNUD, em seu primeiro relatório:

> *"O desenvolvimento humano é um processo mediante o qual se oferece às pessoas maiores oportunidades. Entre estas, as mais importantes são uma vida prolongada e saudável,*

[173] CANO, Gabriela Tedeschi, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, "Os desafios do Desenvolvimento Humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990", São Paulo, PUC/SP, 2006, p. 55

> *educação e acesso aos recursos necessários para se ter uma vida decente. Outras oportunidades incluem a liberdade política, a garantia dos direitos humanos e o respeito a si mesmo. (...) É óbvio que a renda é só uma das oportunidades que as pessoas desejariam ter, ainda que certamente muito importante. Mas a vida não se reduz somente a isso. Portanto, o desenvolvimento deve abarcar mais que a expansão da riqueza e da renda. Seu objetivo central deve ser o ser humano."*[174]

Desde a sua criação, o Relatório de Desenvolvimento Humano é lançado anualmente, sempre dando ênfase a uma questão específica: a) em 1991: o financiamento para o desenvolvimento humano; b) em 1992: os mercados mundiais e a satisfação das necessidades humanas; c) em 1993: a participação popular; d) em 1994: uma agenda para a cúpula social; e) em 1995: a revolução para a igualdade de gênero; f) em 1996: o crescimento econômico e desenvolvimento humano; g) em 1997: o desenvolvimento humano para erradicar a pobreza; h) em 1998: os padrões de consumo para o desenvolvimento humano; i) em 1999: a globalização com um face humana; j) em 2000: os direitos humanos e o desenvolvimento humano; k) em 2001: fazendo as novas tecnologias para o desenvolvimento humano; l) em 2002: aprofundar a democracia num mundo fragmentado; m) em 2003: um pacto entre nações para eliminar a pobreza

[174] CANO, Gabriela Tedeschi, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, "Os desafios do Desenvolvimento Humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990", ob.cit., p. 59 e 60

humana; n) em 2004: liberdade cultural num mundo diversificado; o) em 2005: a cooperação internacional numa encruzilhada.

3.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Na esteira da conceituação do desenvolvimento humano, o PNUD sugere, ainda em seu primeiro relatório, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baseado em três elementos: longevidade, conhecimento e nível decente de vida. O primeiro elemento avalia a expectativa de vida ao nascer, o segundo elemento é estimado a partir dos índices de analfabetismo, e o terceiro elemento é medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita.*

Segundo o PNUD, a escolha de tais elementos se deu em virtude da possibilidade de se comparar, em um só índice, o progresso econômico e social, nos diversos países analisados. Além disso, "tais dimensões representam o que há de mais comum entre os países, ao mesmo tempo em que levam em conta as especificidades de cada um deles." [175] Entretanto, os elementos eleitos possuem uma falha comum, uma vez que fazem referência aos números de um país como um todo, possibilitando que grandes disparidades regionais sejam encobertas.

Não temos o intuito de questionar a validade dos elementos escolhidos para compor o IDH, tampouco comparar, a partir de tal índice, a qualidade de vida nos diversos países

[175] CANO, Gabriela Tedeschi, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, "Os desafios do Desenvolvimento Humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990", ob.cit., p. 66

analisados anualmente. É certo que "o conceito de desenvolvimento humano da ONU e seu Índice de Desenvolvimento Humano, apesar de representarem uma grande contribuição para o debate sobre o desenvolvimento, não deixam de carregar em sua formulação e aplicação a reprodução (ainda que para muitos de forma pouco explícita) das relações de poder dentro da sociedade internacional."[176]

Todavia, acreditamos ser pertinente a análise dos dados especificados no IDH, como mais um instrumento disponível para se mensurar as desigualdades sociais existentes em nosso país, as quais influem diretamente na degradação do meio ambiente urbano e da qualidade de vida de toda a população.

Para se ter uma idéia, em apenas oito países a distância entre os ricos e pobres é maior do que no Brasil. Os dados constantes do IDH Brasileiro de 2005 apontam que 10% dos brasileiros mais ricos ficam com 46,9% da renda do país, enquanto os 5% mais pobres detém somente 0,7%. Além disso, de acordo com as taxas atuais de crescimento econômico, os 20% mais ricos do Brasil continuam recebendo uma parte da riqueza trinta vezes maior do que os 20% mais pobres.[177]

---

[176] CANO, Gabriela Tedeschi, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, "Os desafios do Desenvolvimento Humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990", ob.cit., p. 74

[177] Dados obtidos no Jornal "O Estado de S.Paulo", edição de 7 de setembro de 2005, Caderno Vida &, p. A22

4. O papel do Poder Público na realização da qualidade de vida

Após analisar os aspectos que formam o conceito da sadia qualidade de vida, sua relação com o desenvolvimento humano, bem como observar os fatores que influem na sua degradação, cumpre-se verificar qual é o papel no Poder Público na sua realização.

O artigo 225, *caput,* da Constituição Federal estipula que cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, sendo certo que incumbe ao Poder Público tomar as medidas especificadas no parágrafo 1º de tal dispositivo, a fim de assegurar a efetividade do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

José Afonso da Silva[178] nos explica que: "Poder Público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição."

Com vistas à identificação de quais responsabilidades cabem a que pessoas públicas, relativamente à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano, matérias que se relacionam e influenciam diretamente na qualidade de vida das pessoas, faz-se necessária uma análise da distribuição de competências entre as entidades federativas,

[178] SILVA, José Afonso, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p. 75

bem como da importância da legislação e das políticas públicas em matéria ambiental e urbanística.

4.1. Competências em matéria ambiental e urbanística

No tocante à competência para legislar, lembramos que o princípio adotado pela Constituição Federal é o da predominância do interesse. Desse modo, a União tem interesse geral para legislar, os Estados-membros e o Distrito Federal têm interesse regional e os Municípios têm interesse local, sendo certo que a predominância do interesse junta-se ao critério da territorialidade, ou seja, há uma restrição ao poder de legislar imposta pelo limite territorial.[179]

Nos termos do artigo 21 da Constituição Federal, à União compete: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX); b) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (inciso XVIII); c) instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso (inciso XIX); d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX). Tal competência é material, ou seja, de execução, determinando que a União estabeleça políticas públicas voltadas aos temas ora mencionados, podendo, para tanto, contar

[179] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob. cit., p. 50

com a colaboração do Poder Legislativo Federal, para promulgar normas que viabilizem a aplicação dessas políticas.[180]

Compete ainda à União, conforme disposto no artigo 22 da Constituição Federal, legislar sobre desapropriação (inciso II); águas (inciso IV); diretrizes da política nacional de transportes (inciso IX); trânsito e transporte (inciso XI). Esta competência é privativa legislativa, cabendo somente ao Poder Legislativo Federal.

O artigo 23 da Constituição Federal indica os temas para os quais a competência é comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Relativamente à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano: a) proteção dos documentos, das obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos (inciso III); b) impedimento da evasão, da destruição e da descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso IV); c) proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); d) preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII); e) promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX); f) combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inciso X); g) estabelecimento e implantação de políticas de educação para a segurança do trânsito (inciso XII).

[180] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob. cit., p. 53

Ressaltamos que tal competência é material, de execução, e não competência legislativa.[181]

O artigo 24 da Constituição Federal estabelece que compete à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, concorrentemente, legislar acerca: a) das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); b) da proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); c) da responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

Quanto à competência determinada por este artigo, Daniela Campos Libório di Sarno[182] esclarece: "Dentro da estrutura descrita no artigo 24 da Constituição Federal (competência concorrente) há o desdobramento a uma competência complementar e uma competência suplementar. A satisfação deste artigo deve ocorrer da seguinte forma: a) a União editará normas gerais; b) na ausência de normas gerais (inércia da União), os Estados-membros e o Distrito Federal podem editar as normas gerais que poderá perdurar até que sejam editadas as normas gerais federais quando estas deverão substituir aquelas (competência suplementar); c) os Estados-membros e o Distrito Federal, diante das normas gerais, legislarão mediante seus interesses, complementando-as."

---

[181] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob. cit., p. 54
[182] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob. cit., p. 55

O artigo 30 da Constituição Federal indica que aos Municípios compete: a) legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); b) suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (inciso II); c) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (inciso V); d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII); e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (inciso IX).

Desse modo, no tocante às competências em matéria ambiental e urbanística, o que se verifica é que a União tem competência privativa, nos termos dos artigos 21 e 22, da Constituição Federal; os Estados-membros têm competência comum e competência legislativa suplementar (de normas gerais estabelecidas pela União), conforme indicam os artigos 23 e 24, da Constituição Federal; os Municípios têm competência comum, de acordo com o artigo 23, da Constituição Federal, e também competência legislativa suplementar (de normas editadas pela União e Estados-membros), instituída pelo artigo 30, II, da Constituição Federal.

Cumpre ressaltar que os Municípios têm papel fundamental na política urbana e, consequentemente, na não degradação do meio ambiente urbano e da qualidade de vida das pessoas que ali vivem, uma vez que cabe ao Poder Público Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, objetivando a ordenação do pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar a seus habitantes, conforme prevê o artigo 182, da Constituição Federal.

4.2. A importância da legislação e das políticas públicas em matéria ambiental e urbanística na realização da qualidade de vida

No que alude à matéria urbanística, verificamos que o sistema de normas de direito urbanístico é composto: a) por uma lei federal (Estatuto da Cidade) contendo os objetivos da política urbana nacional, nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como as diretrizes do desenvolvimento urbano, regulando o regime da propriedade urbana, os instrumentos de atuação urbanística e a gestão democrática da cidade; b) por um conjunto de normas estaduais pertinente à política urbana, ou seja, pela legislação estadual urbanística; c) por um conjunto de normas municipais relativas à política urbana, presentes nas leis orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística.

Importante notar que "é o Município que, baseado no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, será o principal responsável em assegurar a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana, em especial através do plano diretor."[183]

[183] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob.cit., p. 144

Quanto à matéria ambiental, o mecanismo é o mesmo da matéria urbanística, pois contamos com uma lei federal que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e uma legislação extensa, a nível federal, estadual e municipal, que regula a proteção ambiental em todas as esferas, abrangendo os temas pertinentes ao meio ambiente.

Os limites de competência em matéria ambiental estão definidos nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal, sendo certo que à União cabe uma posição de supremacia no tocante à proteção ambiental,[184] visto que promulga leis de política e diretrizes gerais acerca da matéria. Aos Estados-membros cabe a competência legislativa suplementar em relação às leis federais. No tocante aos Municípios, entendemos que os mesmos também têm competência legislativa suplementar – ainda que não tenham sido incluídos na competência concorrente do artigo 24 da Constituição Federal – em virtude do disposto no artigo 30, I e II, da Carta Magna de 1988.

Assim, os Municípios têm competência para legislar sobre tudo o que for de seu interesse local, sempre respeitando o disposto nas legislações federal e estadual. O reconhecimento do "interesse local" não deveria trazer maiores problemas, mas a delimitação de seu conteúdo é que acarreta a dificuldade de se estabelecer a área de atuação dos Municípios. Em síntese, o que deve vigorar, "como fundamento para situar

[184] SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, ob.cit., p.78

o interesse de cada ente da federação, é o critério básico da prevalência da norma que melhor defender o direito fundamental tutelado."[185]

Note-se, novamente, o papel crucial dos Municípios na proteção ambiental e no desenvolvimento urbano, visto que "é sempre em sede local que se manifestam as necessidades na forma mais concreta e dinâmica (donde a conclusão de terem de partir deste *locus* as diretrizes a pautar uma estratégia urbanístico-ambiental)."[186]

Seguindo este entendimento, é clara a importância da efetivação de políticas públicas suficientes para a realização da qualidade de vida da população, sobretudo a nível municipal, local onde a vida das pessoas se desenrola, não se descartando, contudo, a necessidade de políticas públicas integradas a nível federal, estadual e municipal.

Desse modo, faz-se necessária "uma (re)formulação de estratégias jurídico-políticas de gestão urbano-ambiental que, partindo de uma perspectiva sócio-jurídica, compatibilizem desenvolvimento econômico com justiça social e preservação ambiental de maneira sustentável."[187]

Vale lembrar que "a qualidade de vida urbana acontecerá na medida em que a oferta suficiente e a boa conexão entre as funções da cidade ocorram previamente às necessidades. Onde a qualidade de vida de um cidadão não seja fator de revolta de

---

[185] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 162
[186] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 150
[187] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 150

outro, o que ameaçará o primeiro, fazendo com que a qualidade de vida deste decaia."[188]

E, para tanto, na busca de alternativas para solucionar os graves problemas urbanos, sociais e ambientais vivenciados nos dias de hoje, é fundamental que haja um esforço coletivo e concentrado nos setores público, privado, voluntário e comunitário,[189] além da integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais, utilizando-se, para este fim, o disposto na legislação ambiental e urbanística vigente.

---

[188] DI SARNO, Daniela Campos Libório, Tese de Doutorado "Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida", ob.cit., p. 141

[189] CANEPA, Carla, Tese de Doutorado "Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: *Locus* da sustentabilidade", ob. cit., p. 151

CONCLUSÕES

O meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que compõem o meio em que vivemos. Encontra definição no artigo 3º, I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e no artigo 225, da Constituição Federal, que estabelece competir ao Poder Público e à coletividade a sua defesa e preservação, para as presentes e futuras gerações.

O conceito de meio ambiente é único, sendo dividido em quatro aspectos – natural ou físico, artificial ou urbano, cultural e do trabalho – apenas para facilitar a identificação do bem agredido e da atividade degradante.

A defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, cuja finalidade é assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, tal como preconiza o artigo 170, VI, da Constituição Federal. Na defesa e preservação do meio ambiente, a fim de mantê-lo sempre equilibrado, o que é essencial à sadia qualidade de vida da população, os princípios do Direito Ambiental devem sempre ser respeitados e aplicados. Tais princípios visam a proteção do direito à vida, em todas as suas formas.

Além dos princípios do Direito Ambiental - da ubiqüidade, do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da participação, da prevenção e da precaução – os princípios internacionais, formulados nas conferências sobre meio ambiente e

desenvolvimento, realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), devem ser observados, no tocante à constante necessidade de se proteger o meio ambiente.

O legislador brasileiro, ao promulgar as normas de Direito Ambiental, adotou a visão do antropocentrismo, uma vez que as normas são formuladas tendo em vista a satisfação das necessidades do homem. Desse modo, as outras formas de vida apenas são tuteladas na medida em que sua existência possa interferir ou não na realização da sadia qualidade de vida do ser humano.

De forma geral, o meio ambiente artificial ou urbano é tutelado pelo disposto no artigo 225 da Constituição Federal. De maneira específica é regulado pelo artigo 182 da Constituição Federal e, consequentemente, pelo Estatuto da Cidade, que define as diretrizes gerais da política urbana e estabelece regras de ordem pública e interesse social, acerca do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar do cidadão, bem como do equilíbrio ambiental.

São objetivos da política urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar a seus habitantes, conceito que se encontra intimamente ligado à sadia qualidade de vida, prevista no artigo 225 da Constituição Federal.

A política urbana deve viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como um todo, no sentido de fornecer às pessoas que ali vivem condições adequadas de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e transporte, entre outros.

Tais funções sociais estão diretamente ligadas ao exercício dos direitos – individuais e sociais - e garantias fundamentais concedidos aos cidadãos pelos artigos 5º e 6º da Constituição Federal. A inobservância desses direitos e a falta de desenvolvimento adequado das funções sociais da cidade são aspectos que interferem no meio ambiente urbano, causando a sua degradação, bem como a degradação da qualidade de vida da população.

Mostramos que o crescimento econômico é condição necessária ao desenvolvimento, mas não é suficiente para o desenvolvimento sustentável, que pressupõe um equilíbrio entre a atividade econômica e a utilização de recursos naturais. Assim sendo, podemos concluir que o crescimento deve obrigatoriamente respeitar os limites da sustentabilidade, quanto aos padrões de produção e consumo e também quanto à expansão urbana. Para tanto, as diretrizes estabelecidas na Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) devem ser observados.

A fim de se tentar identificar as possíveis causas dos problemas urbanos atualmente vivenciados pela população brasileira, analisamos o intenso processo de urbanização que vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1970, o qual se caracteriza pelo grande movimento migratório do campo para a cidade, movimento este que não trouxe consigo o planejamento e a estruturação, deixando as cidades desprovidas de condições mínimas para suportar os ônus oriundos desse êxodo. Em decorrência disso, diversos problemas urbanos surgiram ou se agravaram, tais como, falta de saneamento básico e destinação adequada aos resíduos sólidos, trânsito, poluição e violência, os

quais interferem diretamente na degradação do meio ambiente urbano e, consequentemente, na degradação da qualidade de vida das pessoas que ali vivem.

É importante notar que o conceito de qualidade de vida deve ser entendido sob o contexto de que a mera sobrevivência não basta, sendo necessário viver em plenitude, com condições básicas de alimentação, habitação, saneamento, educação, trabalho, lazer, transporte e saúde. Desse modo, na constante busca da sadia qualidade de vida prevista na Constituição Federal, é necessário que os direitos individuais e sociais concedidos constitucionalmente aos cidadãos sejam plenamente exercitados, o que não acontece atualmente, em virtude da falta de comprometimento e iniciativa do Poder Público, no tocante à elaboração e implementação de políticas públicas adequadas e eficientes.

A resolução dos problemas que atingem os grandes centros urbanos brasileiros nos dias de hoje, depende do engajamento e da participação ativa da coletividade. Na nossa opinião, o Poder Público não deve ser o único envolvido na resolução de tais problemas. A degradação do meio ambiente urbano e da qualidade de vida das pessoas somente será revertida através de ações tomadas em conjunto pelo Poder Público, pelas entidades empresariais e pela sociedade civil como um todo, o que inclui a participação da população e das instituições representativas da sociedade, tais como, as ONG´s preocupadas com a gestão pública e com o desenvolvimento urbano, e as lideranças comunitárias.

Cumpre lembrar que o exercício da cidadania, além de ser um direito, constitui-se em um dever de todos. Lembramos, ainda, que o artigo 225, *caput,* da Constituição Federal, ao impor ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, também impôs tal dever à coletividade.

A coletividade pode e deve participar ativamente na execução da política urbana, atuando em debates, audiências e consultas públicas sobre assuntos de interesse urbano; propondo projetos de lei, de planos e de programas relacionados ao desenvolvimento urbano; bem como promovendo o controle social do orçamento e participando na elaboração do Plano Diretor de sua cidade. Tais prerrogativas estão previstas nos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, e são verdadeiros instrumentos a serem utilizados na prática da gestão democrática da cidade, o que, a nosso ver, é o caminho para que o atual estado de degradação da qualidade de vida da população se reverta.

Além disso, a participação da sociedade civil na execução da política urbana é sempre benéfica, contribuindo para o fortalecimento da democracia em nosso país. Como exemplo bem sucedido dessa participação, podemos citar o envolvimento da população na elaboração do Plano Diretor do Município de São Bento do Sapucaí, em 2004, através da formação de um conselho popular, composto por lideranças locais representativas de todos os segmentos da cidade: produtivo, social, cultural e institucional. Tal conselho popular esteve envolvido diretamente em todas as etapas da elaboração do Plano Diretor, objetivando a produção de um plano modelo, ou seja, participativo, democrático e tecnicamente bem fundamentado. A ONG Oficina

Municipal, que atua em São Paulo, foi procurada por este conselho popular e firmou com o Municipalidade local um convênio de cooperação, oferecendo toda a assessoria técnica necessária à elaboração do Plano Diretor.[190]

Outra experiência bem sucedida com relação à participação da coletividade na execução da política urbana é a criação dos fóruns. Podemos citar, como exemplos, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, consistente na articulação de entidades da sociedade civil que lutam para tornar efetivo o direito à cidade, através de transformações nas metrópoles brasileiras, no sentido de democratizar o acesso aos direitos sociais básicos da população; e o Fórum Nacional de Participação Popular, criado em 1990, para avaliar e sistematizar as experiências de participação popular no país, bem como para estimular tal participação no tocante ao exercício do controle social na gestão das políticas públicas.[191]

Concluímos, portanto, que a sociedade civil deve fazer uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Cidade, precisamente com relação à gestão democrática da cidade, participando ativamente na execução da política urbana, a fim de contribuir positivamente para que o atual estado de degradação do meio ambiente urbano seja revertido, e para que a sua qualidade de vida seja garantida e, por fim, vivenciada.

---

[190] Dados obtidos no site www.oficinamunicipal.org.br, acesso em 2 de agosto de 2006.
[191] Dados obtidos no site www.polis.org.br, acesso em 2 de agosto de 2006.

Além da importância da participação popular para se minimizar os problemas urbanos existentes nos grandes centros, restaurando-se, assim, a qualidade de vida das pessoas que ali vivem, faz-se necessária a integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais relativas ao desenvolvimento urbano.

Não podemos olvidar o papel fundamental que exercem os Municípios na realização da política urbana, uma vez que cabe ao Poder Público Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, tendo em vista a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar a seus habitantes, tal como preconiza o artigo 182 da Constituição Federal.

O Município, por ser o lugar onde as pessoas habitam e a vida efetivamente se desenrola, tem melhores condições de avaliar as necessidades da população, formulando e executando ações coerentes em seu benefício. Sob este prisma, podemos concluir que, no tocante à integração das políticas públicas - no sentido de se garantir uma sadia qualidade de vida às pessoas – primordialmente deve haver uma integração entre as políticas públicas municipais com as demais políticas elaboradas a nível federal e estadual.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 1998.

ARFELLI, Amauri Chaves, "Áreas Verdes e de Lazer", in *Revista de Direito Ambiental nº 33,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 9 - jan/mar 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman V., "Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro", in *Revista de Direito Ambiental nº 14*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 4 - abril/junho 1999.

BOFF, Leonardo, "Um Ethos para salvar a terra", in CAMARGO Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), *Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92*, São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari, "A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos", in DERANI Cristiane, e COSTA José Augusto Fontoura (organizadores), *Direito Ambiental Internacional*, Santos, Editora Leopoldianum, 2001.

CACCIABAVA, Silvio, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), *Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92*, São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2002.

CAMARGO Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de, "Introdução", in CAMARGO Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), *Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92*, São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2002.

CAMMAROSANO, Márcio, "Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, SBDP e Editora Malheiros, 2002.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda, "O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica", in *Revista de Direito Ambiental nº 26*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 7 - abril/junho 2002.

CANEPA, Carla, "Cidades Sustentáveis", in GARCIA, Maria (coordenadora), *A Cidade e seu Estatuto,* São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2005.

_____, Tese de Doutorado *"Cidades Sustentáveis: a concretização de um comando constitucional. O Município: Locus da sustentabilidade",* São Paulo, PUC/SP, 2006.

CANO, Gabriela Tedeschi, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, *"Os desafios do Desenvolvimento Humano da ONU, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 1990"*, São Paulo, PUC/SP, 2006.

CATALAN, Marcos Jorge, "Fontes Principiológicas do Direito Ambiental", in *Revista de Direito Ambiental nº 38,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 10 - abril/junho 2005.

CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Coimbra - Portugal, Livraria Almedina, 2001, in GUIMARÃES, Natália Arruda, "Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos", (disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050).

DALLARI, Adilson Abreu, "Instrumentos da Política Urbana", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, SBDP e Editora Malheiros, 2002.

DERANI, Cristiane, "A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social", in *Revista de Direito Ambiental nº 27,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 7 - jul/set 2002.

_____, "Aspectos jurídicos da Agenda 21", in DERANI Cristiane, e COSTA José Augusto Fontoura (organizadores), *Direito Ambiental Internacional*, Santos, Editora Leopoldianum, 2001.

_____, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo, Editora Max Limonad, 1997.

DI SARNO, Daniela Campos Libório, "Competências Urbanísticas", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, SBDP e Editora Malheiros, 2002.

_____, Tese de Doutorado *"Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente e qualidade de vida",* São Paulo, PUC/SP, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Mini Dicionário da Língua Portuguesa,* São Paulo, Editora Nova Fronteira, 1977.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 3ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2002.

GOLDEMBERG, José, "Progresso e Meio Ambiente", in Jornal "O Estado de S.Paulo", Caderno Nacional - A2, edição de 18 de abril de 2006.

GRIMBERG, Elisabeth, e SOARES, Ana Paula Macedo, "Coleta Seletiva e o Princípio dos 3Rs", in *Dicas nº 109 - Pólis*, São Paulo, Instituto Pólis, 1998, (disponível em www.polis.org.br).

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes, "Função social da propriedade", in *Revista de Direito Ambiental nº 29*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 8 - jan/mar 2003.

INSTITUTO PÓLIS, através do *site* www.polis.org.br.

JACOBI, Pedro, *Cidade e Meio Ambiente – percepções e práticas em São Paulo,* São Paulo, Editora Annablume, 2000.

JORNAL "O Estado de S. Paulo", Caderno Vida & - A22, edição de 7 de setembro de 2005; Caderno Cidades – C6, edição de 16 de maio de 2006; Caderno Nacional - A6, edição de 18 de maio de 2006; e Caderno Cidades – C7, edição de 23 de junho de 2006.

KISS, Alexandre-Charles, "La mise en oeuvre du droit de l´environnement, problématique et moyens", in *2ª Conférence Européenne "Environnement et Droits de l`Homme"*, Salzbourg, in MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 13ª edição, São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

LE CORBUSIER, *Princípios de Urbanis*mo, tradução de Juan-Ramón Capella, Barcelona, Editora Ariel, 1973, in CAMMAROSANO, Márcio, "Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio

(coordenadores), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, SBDP e Editora Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 13ª edição, São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

MARTINS, Taís, *"O conceito de desenvolvimento sustentável e seu contexto histórico: algumas considerações*", Jus Navigandi, Teresina, ano 8 - nº 382, 2004, (disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5490).

MATEO, Ramón Martín, *Manual de Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, 1995, citado in RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Instituições de Direito Ambiental*, volume 1 (parte geral), São Paulo, Editora Max Limonad, 2002.

_____, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, 1991, citado in DERANI, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo, Editora Max Limonad, 1997.

MATTOS, Liana Portilho, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), *Estatuto da Cidade Comentado*, Belo Horizonte, Editora Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 28ª edição – atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Editora Malheiros, 2003.

_____, *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição – atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis, São Paulo, Editora Malheiros, 2003.

MENEGASSI, Jacqueline, e OSÓRIO, Letícia Marques, "Do Estudo de Impacto de Vizinhança – seção XII", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), *Estatuto da Cidade Comentado*, Belo Horizonte, Editora Mandamentos, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, CONSUMERS INTERNATIONAL e IDEC (organizadores), *Manual de Educação de Consumo Sustentável*, Brasília, MMA, 2002.

_____, através do *site* www.mma.gov.br.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental", in *Revista de Direito Ambiental nº 2*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 1 - abril/junho 1996.

MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 14ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2003.

NOVAES, Washington, "Introdução", in CERQUEIRA, Flora, e FACCHINA, Márcia (organizadoras), *Cadernos de Debates nº 7 – Agenda 21 e Sustentabilidade*, Brasília, Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável – Ministério do Meio Ambiente, 2005 (disponível em www.mma.gov.br).

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, "Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto", in *Revista de Direito Ambiental nº 37,* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 10 - jan/mar 2005.

OFICINA MUNICIPAL, através do *site* www.oficinamunicipal.org.br.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Meio Ambiente - Estocolmo/1972 e Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/1992 (disponível em http://www.militar.com.br), Declaração Universal dos Direitos Humanos (disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm#15).

OSÓRIO, Letícia Marques, "Diretrizes Gerais – capítulo I", in MATTOS, Liana Portilho (organizadora), *Estatuto da Cidade Comentado*, Belo Horizonte, Editora Mandamentos, 2002.

PINTO, Victor Carvalho, *Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade,* 1ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2005.

REDE DE LABORATÓRIOS ACADÊMICOS PARA ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, "Sustentabilidade ambiental – objetivo 7", *Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD Brasil (organizadores), Belo Horizonte, Editora PUCMinas/IDHS, 2004, (disponível em www.virtual.PUCMinas.br).

RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Instituições de Direito Ambiental*, volume 1 (parte geral), São Paulo, Editora Max Limonad, 2002.

SANTOS, Cleon Ricardo dos, ULTRAMARI, Clóvis, e DUTRA, Cláudia Martins, "Meio Ambiente Urbano", in CAMARGO Aspásia, CAPOBIANCO, João Paulo R., e OLIVEIRA, José Antônio Puppim de (organizadores), *Meio Ambiente Brasil – avanços e obstáculos pós-Rio/92*, São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2002.

SAULE Jr., Nelson, "O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro", in SAULE Jr., Nelson (coordenador), *Direito à Cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo, Editora Max Limonad e Instituto Polis, 1999.

SILVA, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª edição - revista e atualizada, 2ª tiragem, São Paulo, Editora Malheiros, 2003.

_____, *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, Editora Malheiros, 1997, in GUIMARÃES, Natália Arruda, "Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos", (disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050).

SOUZA, Washington Peluso Albino de, *"O direito econômico e o fenômeno urbano atual",* conferência pronunciada no Seminário de Estudos Urbanos promovido pela OAB/MG, Belo Horizonte, em outubro de 1978, in GUIMARÃES, Natália Arruda,

"Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos", (disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050).

SUNDFELD, Carlos Ari, "O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais", in DALLARI, Adilson Abreu, e FERRAZ, Sérgio (coordenadores), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, SBDP e Editora Malheiros, 2002.

ANEXO I

Princípios da DECLARAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, formulados na conferência realizada pela ONU, na cidade de Estocolmo, em 1972:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

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

Princípio 3: Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípios 4: O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu *habitat*, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores

adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

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

Princípio 6: Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 7: Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Princípio 8: O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável, e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

Princípio 9: As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem

os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

Princípio 10: Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas, são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

Princípio 11: As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento, e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as conseqüências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

Princípio 12: Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

Princípio 13: Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique

assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

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

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

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

Princípio 17: Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

Princípio 18: Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, a ciência e a tecnologia devem ser utilizadas para descobrir, evitar e combater os riscos

que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais, e para o bem comum da humanidade.

Princípio 19: É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e da coletividade inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20: Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, de forma a favorecer a sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

Princípio 21: Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios

recursos em aplicação de sua própria política ambiental, e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

Princípio 22: Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o Direito Internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.

Princípio 23: Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalecentes em cada país e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

Princípio 24: Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar, eficazmente, os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os Estados.

Princípio 25: Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

Princípio 26: É preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes - sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.

Princípios da DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, formulados na conferência realizada pela ONU, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992:

Princípio 1: Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2: Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados, ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas eqüitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

Princípio 4: Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5: Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6: A situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento relativo, e daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial. Ações internacionais no campo do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender os interesses e necessidades de todos os países.

Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8: Para atingir o desenvolvimento sustentável e a mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9: Os Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, e pela intensificação do desenvolvimento, adaptação, difusão e transferência de tecnologias, inclusive tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10: A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades

perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Princípio 11: Os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz. Padrões ambientais, objetivos e prioridades em matéria de ordenação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Padrões utilizados por alguns países podem resultar inadequados para outros, em especial países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

Princípio 12: Os Estados devem cooperar para o estabelecimento de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. Medidas de política comercial para propósitos ambientais não devem constituir-se em meios para a imposição de discriminações arbitrárias ou injustificáveis, ou em barreiras disfarçadas ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento de questões ambientais fora da jurisdição do país importador. Medidas destinadas a tratar de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Princípio 13: Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o

desenvolvimento de normas de Direito Ambiental Internacional, relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14: Os Estados devem cooperar de modo efetivo para desestimular ou prevenir a realocação ou transferência para outros Estados, de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza cientifica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16: Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Princípio 17: A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Princípio 18: Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados, sobre quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os Estados afetados.

Princípio 19: Os Estados devem dar oportunidades a Estados que possam ser afetados, com notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes, tão logo seja possível e agindo de boa-fé.

Princípio 20: As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 21: A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para uma parceria global, com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22: As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar, de forma apropriada, a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23: O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

Princípio 24: A guerra é, por definição, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, por conseguinte, respeitar o Direito Internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25: A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Princípio 26: Os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se de meios apropriados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27: Os Estados e os povos devem cooperar, de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria, para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo