



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

LUCAS CAMPOS JEREISSATI

O PLANEJAMENTO DO SOLO URBANO COMO CONFORMADOR DO DIREITO
A CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO PLANO MESTRE
URBANÍSTICO E DE MOBILIDADE DO FORTALEZA 2040

FORTALEZA
2020

LUCAS CAMPOS JEREISSATI

O PLANEJAMENTO DO SOLO URBANO COMO CONFORMADOR DO DIREITO A
CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO PLANO MESTRE URBANÍSTICO E
DE MOBILIDADE DO FORTALEZA 2040

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias

Coorientadora: Prof^a. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- J54p Jereissati, Lucas Campos.
O PLANEJAMENTO DO SOLO URBANO COMO CONFORMADOR DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS: : UMA ANÁLISE DO PLANO MESTRE URBANÍSTICO E DE MOBILIDADE DO FORTALEZA 2040 / Lucas Campos Jereissati. – 2020.
189 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
Coorientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. Direito Urbanístico. 2. Direito a Cidades Sustentáveis. 3. Desenvolvimento Urbano Sustentável. I. Título.

CDD 340

LUCAS CAMPOS JEREISSATI

O PLANEJAMENTO DO SOLO URBANO COMO CONFORMADOR DO DIREITO A
CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DO PLANO MESTRE URBANÍSTICO E
DE MOBILIDADE DO FORTALEZA 2040

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de mestre em Direito. Área de
concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Júlia Mattei de Oliveira Maciel
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof^a. Dra. Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ao mundo e seus seres.

AGRADECIMENTOS

A tudo e a todos, pois as experiências proporcionadas pela vida, sejam boas ou ruins, sempre serviram de reflexão para o meu desenvolvimento e crescimento.

Aos meus pais, irmã e demais familiares.

À Dona Maria.

Aos colegas e amigos de vida e de curso.

Aos meus professores e professoras, especialmente ao meu orientador e à minha coorientadora.

Aos amores e afetos que a vida me trouxe e que eu busquei, mesmo àqueles que por qualquer motivo não se façam mais presentes.

À Universidade Federal do Ceará e à educação brasileira.

“As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa. [...]. As cidades também acreditam ser obra da mente ou do acaso, mas nem um nem o outro bastam para sustentar as suas muralhas. De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas.” (Italo Calvino).

RESUMO

A urbanização é um dos fenômenos mais paradigmáticos da história recente da humanidade. Com ela, uma série de desafios surgem para o planeta, especialmente nos aspectos social, ambiental e econômico. Os centros urbanos, desta forma, representam grandes produtores de riquezas, mas, também, acumulam desigualdades sociais e espaciais, além de serem os responsáveis pelos maiores índices de poluição e degradação ambiental do planeta. Ao mesmo tempo em que apresentam esses desafios, os centros urbanos também apresentam inúmeras oportunidades de melhoria de qualidade de vida para as pessoas e de preservação ambiental. Entre os modelos que visam aproveitar essas oportunidades está o das cidades sustentáveis, que visa um equilíbrio entre as três esferas citadas, em busca da manutenção de boa qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. O Brasil, como país altamente urbanizado, não foge à regra e apresenta inúmeros problemas causados pela urbanização, havendo vasta legislação interna a respeito de política urbana, entre elas, o Estatuto da Cidade, que prevê expressamente o direito a cidades sustentáveis, que, como tantos outros, ainda demanda maior atenção dos atores jurídicos e administrativos, visto que há vários instrumentos de política urbana capazes de dar maior efetividade a este direito. O presente trabalho, assim, pretende fazer uma análise do planejamento do solo urbano – uso e ocupação – na efetivação do direito a cidades sustentáveis, buscando encontrar requisitos a estarem presentes neste planejamento para que haja a implementação deste direito, e, ao final, analisando o caso prático do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040, plano de desenvolvimento urbano apresentado pela atual gestão da Prefeitura de Fortaleza, que visa tornar a cidade um local de boa habitação para todos. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, na qual foram encontrados determinados requisitos capazes de contribuir para a realização do referido Direito, e, passando-se à análise do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040, concluiu-se trata-se de um projeto com alguns pontos positivos, mas, que, no geral, apresenta a capacidade de gerar mais espraiamento e segregação socioespacial, além de degradação ambiental em certas áreas, de modo a não conformar o direito a cidades sustentáveis.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Direito a Cidades Sustentáveis. Desenvolvimento Urbano Sustentável.

ABSTRACT

Urbanization is one of the most paradigmatic phenomena in recent human history. With it, a number of challenges arise for the planet, especially in the social, environmental and economic dimensions. Urban centers, thus, represent large producers of wealth, but also accumulate social and spatial inequalities, and are responsible for the highest rates of pollution and environmental degradation on Earth. While presenting these challenges, urban centers also present countless opportunities for improving quality of life and preserving the environment. Among the models that aim to take advantage of these opportunities there's the sustainable cities' model, which aims to balance the three dimensions mentioned, seeking to maintain a good quality of life for present and future generations. Brazil, as a highly urbanized country, does not escape the rule and presents numerous problems caused by urbanization, with an extensive domestic legislation regarding urban policy, including the "Estatuto da Cidade", which expressly provides for the "Direito a cidades sustentáveis", which, as many others still demand greater attention from legal and administrative actors, as there are several urban policy instruments capable of giving greater effectiveness to this specific right. The present work, therefore, intends to analyze the urban land planning in the realization of the right to sustainable cities, seeking to find requirements to be present in this planning for the implementation of the "Direito a cidades sustentáveis", and, finally, analyzing the case study of Fortaleza's 2040 "Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade", an urban development plan presented by the current management of the Fortaleza City Hall, which aims to make the city a place of good housing for all. To this end, a bibliographic and documentary research was carried out, in which certain requirements were found capable of contributing to the realization of the referred Law, and, going on to the analysis of the "Plano Mestre Urbanístico de Mobilidade" of Fortaleza 2040, it was concluded that the project has some positive points, but which, in general, has the ability to generate more sprawl and socio-spatial segregation, and environmental degradation in certain areas, so as not to conform to the "Direito a Cidades Sustentáveis".

Keywords: Urban Law. Right to Sustainable Cities. Sustainable Urban Development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O MUNDO URBANO E O DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS.....	14
2.1 Urbanização: aspectos globais e nacionais da falta de planejamento e seus efeitos ...	14
<i>2.1.1 O mundo urbano: caracterizando os desafios da urbanização</i>	<i>14</i>
<i>2.1.2 A urbanização brasileira: desigualdade e danos.....</i>	<i>22</i>
<i>2.1.3 Fortaleza segregada.....</i>	<i>30</i>
2.2 O modelo das cidades sustentáveis na busca pela urbanização racional: utopia ou caminho?	37
<i>2.2.1 O desenvolvimento sustentável: uma disputa terminológica e ideológica.....</i>	<i>37</i>
<i>2.2.2 Cidades sustentáveis como caminho para superação da crise urbana: unindo as agendas urbana e ambiental.....</i>	<i>43</i>
2.2 O direito a cidades sustentáveis: diretriz chave do desenvolvimento urbano brasileiro	53
<i>2.3.1 Competências urbanísticas brasileiras: o município como foco da implementação do desenvolvimento urbano sustentável</i>	<i>54</i>
<i>2.3.2 O direito a cidades sustentáveis ou direito ao desenvolvimento urbano sustentável ...</i>	<i>59</i>
3 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS URBANAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS.....	68
3.1 Planejamento urbanístico e políticas públicas: o caminho para implementação do direito a cidades sustentáveis	68
3.1 A Nova Agenda Urbana: diretrizes de desenvolvimento urbano globais e sua aplicação local.....	73
3.2 O Estatuto da Cidade: a lei geral da política de desenvolvimento urbano brasileira	80
<i>3.2.1 Instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade</i>	<i>89</i>
3.3 O Plano Diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano brasileira: vantagens e desafios	107
3.4 Outros instrumentos de política urbana presentes no ordenamento jurídico brasileiro: conexão e complementariedade	114

4	O PLANEJAMENTO DO SOLO: IMPLEMENTANDO O DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS ATRAVÉS DE ESTRATÉGIAS SOCIOESPACIAIS	121
4.1	A cidade e o espaço: desigualdade e degradação	121
4.2	Zoneamento: o instrumento de organização espacial da cidade	126
4.2.1	<i>Zoneamento urbanístico: os usos e ocupações do solo citadino.....</i>	127
4.2.2	<i>Tipos de Zonas no Microzoneamento</i>	133
4.2	Zoneamento ambiental: base de atuação para planos urbanísticos	135
4.3	Os limites e possibilidades do planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis	141
4.4	Fortaleza 2040: uma introdução	154
4.5	Plano Mestre de Urbanismo e Mobilidade do Fortaleza 2040: cidade para quem?	157
5	CONCLUSÃO.....	168
	REFERÊNCIAS	175

1 INTRODUÇÃO

O mundo é urbano. Depois de séculos habitando zonas rurais, já há algum tempo a maior parte da população mundial concentra-se nos centros urbanos. A urbanização, portanto, é um novo paradigma para a humanidade e se expande por todos os continentes.

Da América do Norte à Austrália, da Europa à África, o número da população urbana cresce, solidificando essas localidades como grandes centros produtores de cultura, bens, tecnologia e educação. São, pois, locais onde há grande consumo e circulação de capital, concentrando a maior parte da riqueza produzida ao redor do globo, o que se reflete no PIB *per capita*.

As cidades são, assim, o grande palco onde boa parte das relações sociais ocorrem — e como não poderia deixar de ser, são cheias de problemas e grandes desafios. Poluição e degradação ambiental, desigualdades sociais, segregações espaciais, falta de infraestrutura, déficit habitacional e de acesso a serviços urbanos são questões presentes em muitos centros urbanos do mundo, afetando a sua sustentabilidade, e tais elementos estão no cerne das discussões realizadas por organizações internacionais, transnacionais e nacionais.

A ONU e a UN-Habitat, sua agência para assentamentos humanos, há décadas abordam a questão urbana, que aparece com mais força em documentos recentes, como nos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) — onde há a previsão do ODS-11, cujo objetivo é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, definindo metas para tanto — e na Nova Agenda Urbana, aprovada em 2016, que visa guiar o desenvolvimento urbano sustentável até o ano de 2040.

O Brasil, como nação altamente urbanizada e com a presença de um forte movimento de reforma urbana, também vem pautando a sustentabilidade dos centros urbanos nos âmbitos administrativo, legislativo e judicial, havendo, inclusive, um capítulo específico acerca da política urbana na Constituição Federal de 1988, a primeira a tratar do assunto na história do país, além de uma ampla legislação, na qual destaca-se a Lei 10.257/2001, autodenominada de Estatuto da Cidade.

E é justamente esta lei, o Estatuto da Cidade, que prevê uma série de diretrizes e instrumentos para a atuação estatal nos centros urbanos para a formulação de uma política de desenvolvimento mais efetiva para estas localidades. Entre essas diretrizes está a garantia do direito a cidades sustentáveis, cujo texto estabelece 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” (BRASIL, 2001).

Trata-se, dessa forma, de um novo direito existente no ordenamento jurídico nacional, que visa conduzir as cidades brasileiras a um novo patamar de qualidade e garantir, assim, o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, todos os atores políticos do país devem buscar sua efetivação, havendo um poder-dever estatal neste ponto.

Em havendo esse poder-dever, então, como poderia ser implementado o referido direito?

Sabe-se que há grande margem para a atuação de atores públicos e privados na questão urbana, não havendo uma fórmula específica para a implementação do citado direito, até mesmo porque as cidades têm necessidades e características diferentes, de modo que, se uma determinada política funciona bem em uma localidade, pode não funcionar tão bem em outra.

Da mesma forma, sabe-se que a dimensão espacial é de grande importância para a implementação do direito a cidades sustentáveis, principalmente em decorrência dos grandes desafios impostos por ela, a saber, espraiamento/dispersão, especulação imobiliária, invasão de espaços ambientalmente relevantes, dificuldade de deslocamento, entre tantos outros que fazem da gestão do uso e ocupação do solo urbano um dos aspectos mais relevantes para a conformação da função social da propriedade e das funções sociais das cidades, tendo relação direta com a realização do direito em tela.

Via de regra, a questão espacial da cidade é fartamente abordada pelo zoneamento, instrumento jurídico de gestão do solo urbano, estabelecendo limites e direitos aos proprietários e possuidores, além de prever a localização de vários serviços e itens de infraestrutura urbana, disciplinando, assim, o uso e a ocupação da terra cidadina. Não é, no entanto, um instrumento mágico, mas, sim, um instrumento essencial, que pode gerar benefícios ou malefícios, a depender da forma que for utilizado.

Assim, diante deste quadro, o presente trabalho procura encontrar formas em que o planejamento do uso e ocupação do solo urbano, fomentado pelo referido instrumento, possa ajudar na implementação do direito a cidades sustentáveis, estabelecendo uma série de requisitos na formulação da política urbana de uso e ocupação do solo urbano, como uma forma de orientar gestores, legisladores e membros das profissões jurídicas na análise das políticas de planejamento do solo urbano.

Então, o presente trabalho visa responder à questão: “quais requisitos são necessários para o planejamento do solo urbano visar à conformação do direito a cidades sustentáveis?”, analisando, de forma secundária, as características deste direito na ordem

jurídica brasileira e dispondo acerca dos principais instrumentos políticos e jurídicos para o planejamento urbanístico nacional, em especial, o zoneamento.

Encontrados esses requisitos, será, então, analisado o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040, um ambicioso projeto que visa mudar os rumos da capital cearense até o ano de 2040, sendo seu plano mestre o responsável por servir de parâmetro para os usos e ocupações do solo a serem aplicados à cidade.

A metodologia adotada na presente dissertação foi a revisão bibliográfica, na qual foram utilizados livros, teses, artigos, legislações, documentos internacionais e nacionais. No caso de artigos e publicações, fez-se buscas das principais publicações referidas nos *sítios Web of Science e Google Acadêmico*, em relação a temas como planejamento urbano, direito à cidade, direito a cidades sustentáveis, zoneamento, entre outros mais específicos, utilizando-se da ferramenta de análise das publicações para encontrar as mais relevantes de cada temática.

O trabalho está dividido em cinco capítulos (contando com esta introdução), da seguinte forma:

O segundo capítulo, por sua vez, faz uma contextualização da situação urbana em âmbitos mundial, nacional e local (cidade de Fortaleza), apresentando as principais questões presentes em cada unidade espacial. Também são apresentados os conceitos de desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis, como uma forma de superação da crise existente, para, logo em seguida, ser abordado o direito a cidade sustentáveis nos termos do ordenamento jurídico nacional, trazendo uma proposta acerca de seu conteúdo.

No terceiro capítulo é trazida a questão do planejamento urbano como forma essencial de atuação da política de desenvolvimento urbano, apresentando diversos documentos e instrumentos legais que orientam aquele processo e dispondo sobre sua utilização.

No capítulo quatro são trazidas as principais questões espaciais envolvendo os centros urbanos e apresentado o zoneamento como principal instrumento jurídico de transformação da realidade espacial da cidade, sendo trabalhados com mais afinco o zoneamento urbanístico e o ambiental. Depois desta apresentação, há o debate de como o planejamento do solo urbano pode contribuir para a conformação do direito a cidades sustentáveis, encontrando-se quesitos necessários para sua melhor implementação, sendo, ao final, analisado o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040 em face dos requisitos encontrados na pesquisa.

Por fim, no quinto e último capítulo, são feitas as considerações finais.

2 O MUNDO URBANO E O DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS

O presente capítulo traz uma contextualização dos principais problemas e desafios da urbanização em três âmbitos: global, nacional e local, utilizando-se, para tanto, de dados produzidos por diversas instituições oficiais e renomadas. A seguir, é feita uma apresentação do modelo das cidades sustentáveis — na qual será tratada, inclusive, a disputa terminológica existente acerca do conceito de desenvolvimento sustentável — como abordagem para o enfrentamento dos problemas gerados pelos centros urbanos, passando, ao fim, para a apresentação do direito a cidades sustentáveis no contexto brasileiro.

2.1 Urbanização: aspectos globais e nacionais da falta de planejamento e seus efeitos

Apesar de haver grandes disparidades técnicas e econômicas entre os diversos continentes e países, a urbanização é um fenômeno global e em expansão. Segundo o Banco Mundial¹ (*on-line*), este século, aproximadamente no ano de 2007, trouxe um fato histórico: pela primeira vez há mais pessoas habitando centros urbanos a zonas rurais no mundo.

Esse fenômeno traz consigo grandes impactos nos âmbitos ecológico, social e econômico. Portanto, há necessidade de maior atenção por parte dos agentes públicos e privados para melhor aproveitamento dos pontos positivos que podem surgir a partir deste processo. Desta forma, para uma melhor compreensão do tema desta dissertação e dos efeitos da urbanização, é necessário contextualizar a atual situação urbana, global e nacional, a fim de expor alguns dos principais problemas e desafios enfrentados pelas cidades e, logo em seguida, tratar do contexto urbano fortalezense.

Esse modelo de “pirâmide” no tratamento da contextualização não ocorre por acaso ou mero diletantismo, mas porque, como será demonstrado, as cidades interagem não apenas com os seus habitantes, mas com todo o planeta, de forma que podem produzir externalidades positivas e negativas, com amplo reflexo em outras regiões geográficas. Além disso, há o fenômeno contrário, isto é, os centros urbanos são influenciados por questões globais e nacionais, em uma via de duas mãos.

2.1.1 O mundo urbano: caracterizando os desafios da urbanização

O processo de urbanização é um fenômeno relativamente recente na história da humanidade, rapidamente intensificado a partir da segunda metade do século XX. Dados produzidos pelo Banco Mundial² (*on-line*) informam que 33,616% da população do planeta habitava centros urbanos em 1960. Já em 2017, esse montante chegava a 54,827%, e,

¹ Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Acesso em: 7 fev. 2019.

² Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Acesso em: 7 fev. 2019.

conforme relata o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU³ (2018, *on-line*), 68% da humanidade habitará áreas urbanas em 2050.

De acordo com o *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*⁴ (*on-line*, 2018) — estudo também feito pelo do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU —, esse crescimento deve ocorrer de maneira mais intensa nos continentes asiático e africano (regiões de grande concentração populacional em zonas rurais). Segundo o referido estudo, Índia, China e Nigéria deverão ser responsáveis por 35% do aumento da população urbana mundial. É projetado, pela citada publicação, um incremento de 2,5 bilhões de habitantes nas zonas urbanas até o ano de 2050.

Com o crescimento da população urbana ocorre outro fenômeno: a expansão de áreas urbanas construídas. De acordo com Seto, Parnell e Elmqvist (2013, p. 2), elas se expandem mais rapidamente que o crescimento da população urbana, acarretando uma maior necessidade de utilização de terra — a qual poderia ser utilizada na agricultura ou preservada — e maior consumo de recursos naturais por parte dos habitantes das urbes. Esse aumento ocorre em maior velocidade em zonas de rica biodiversidade ou adjacentes a elas, causando, assim, grandes impactos aos ecossistemas envolvidos no processo.

Outro fenômeno importante gerado pela urbanização é a concentração populacional em grandes metrópoles, chamadas megacidades. De acordo com o *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*⁵ (2018, *on-line*), essas cidades possuem mais de 10 milhões de habitantes e são habitadas por 1 em cada 8 humanos. Ainda segundo a citada publicação, o planeta conta, atualmente, com 33 megacidades, número que deve aumentar para 43 por volta do ano 2030, boa parte delas localizadas em países em desenvolvimento, o que evidencia a grande capacidade de concentração de certos centros urbanos.

Apesar desse poder de concentração das megacidades, segundo Seto, Parnell e Elmqvist (2013, p. 3), o processo de urbanização ocorrerá mais intensamente em cidades de porte médio, aquelas com população entre 1 e 5 milhões de habitantes, com a maior parte da população mundial devendo passar a viver em cidades com menos de um milhão de moradores por volta do ano 2050.

É importante ressaltar que o processo urbanizatório sofre forte influência do processo econômico global, e este, provavelmente, é o causador de grande parte dos impactos

³ Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 8 fev. 2019.

⁴ Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 8 fev. 2019.

⁵ Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 8 fev. 2019.

negativos sofridos pelos centros urbanos. Segundo a publicação *World Cities Report*⁶ (UN-HABITAT, 2016, p. 5), o modelo de desenvolvimento econômico atual está na raiz dos grandes problemas causados pela urbanização, pois é resultado de uma globalização implacável, onde as cidades são transformadas em fontes incessantes de lucro privado, com declínio na atenção às comunidades e aos espaços públicos, além da existência de uma rápida transformação tecnológica, que aumentou a conectividade em detrimento da redução das responsabilidades dos governos e particulares.

Corroborando com a ideia dessa mercantilização excessiva da cidade, Harvey (2014, p. 46) afirma que

A qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria cidade em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana, inclusive na Índia e na China.

Desta forma, muitas cidades não estavam preparadas para esse modelo de desenvolvimento e para os desafios trazidos por ele, de forma que a urbanização ocorreu de maneira insustentável em boa parte dos países, causando imensas pressões em vários setores, especialmente nos ambientais, sociais e econômicos, conforme reportado pela UN-HABITAT (2016, p. 5).

Entre os problemas e desafios dos centros urbanos, pode-se citar, de acordo com dados da ONU⁷ (*on-line*), o grande consumo de energia e a intensa quantidade de emissão de poluentes dos centros urbanos, pois, apesar de ocuparem apenas 3% dos terrenos mundiais, as cidades são responsáveis por 60-80% do consumo de energia do planeta e 75% das emissões de carbono.

Essa poluição dos centros urbanos afeta diretamente a saúde de sua população: dados estimados pela ONU⁸ (*on-line*) afirmam que, por volta de 2016, 90% dos moradores de áreas urbanas respiravam ar não seguro, resultando em 4,2 milhões de mortes em decorrência de poluição atmosférica a cada ano. Mais de metade da população mundial respira ar mais de 2,5 vezes acima dos limites seguros, ocasionando, grandes problemas de saúde e, conseqüentemente, enormes gastos financeiros para o tratamento das patologias causadas por este tipo de degradação ambiental.

⁶ Importante lembrar que Milton Santos (2009, p. 31-32), já na década de 1970, afirmava que a crise urbana era decorrente do sistema de desenvolvimento existente.

⁷ Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

⁸ Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Essa grande poluição por dióxido de carbono e metano, gases produtores do chamado efeito estufa, não afeta apenas diretamente as pessoas, mas também os ecossistemas, sendo grande responsável pelas mudanças climáticas, como dispõe o guia *Local Leadership For Climate Change Action* (um-HABITAT, 2011, p. 5).

Segundo Sotto (2015, p. 15), esses eventos climáticos causam grandes problemas para o planejamento das cidades, pois elas têm de lidar com chuvas de forte intensidade, secas, ondas de frio ou de calor, enchentes, deslizamentos de terra, desabastecimento, epidemias e ondas migratórias, entre outras circunstâncias que exigem empenho dos gestores dos centros urbanos.

Assim, segundo a UN-HABITAT (2011, p. 9), as cidades precisam tomar dois tipos de medidas para enfrentar as mudanças climáticas: adaptação e mitigação. A primeira consiste em providências a serem tomadas pelos centros urbanos para se adaptarem às novas condições climáticas, como melhorar a resistência das habitações. A segunda refere-se a medidas contributivas para reduzir a emissão global de gases de efeito estufa a fim de reduzir as mudanças climáticas, como a utilização de energias renováveis e de meios de transporte não emissores.

Quanto à degradação ambiental dos centros urbanos, outro ponto de forte atenção é o intenso consumo de material orgânico e inorgânico (MCDOUNOUGH, 2018, p. 6), o que gera vários tipos de poluições, além de representar desperdício de um recurso muitas vezes reutilizável. Esse consumo, de acordo com McDounough (2018, p. 6), deve passar de 40 bilhões de toneladas em 2010 para cerca de 90 bilhões de toneladas em 2050 — ou seja, mais que dobrará em um curto espaço de tempo se nada for feito. Ainda conforme McDonough (2018, p. 6), esse amplo dispêndio de recursos também deve refletir na produção de resíduos sólidos, onde 1,3 bilhões de toneladas foram produzidas por volta de 2012, e é esperado que esse número cresça para 2,2 bilhões de toneladas em 2025.

Tanto esse intenso consumo de recursos orgânicos e inorgânicos quanto o seu resultado (resíduos sólidos) são geradores de grandes impactos ambientais, em especial a poluição por plástico e a contaminação das fontes de água e ar, como afirma Gouveia⁹ (2012, *on-line*), posto que representa uma grande pressão sobre o meio ambiente, em especial sobre as fontes de água e os mares, necessitando, assim, do devido tratamento para não causarem danos a ecossistemas, animais e pessoas.

⁹ Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600014&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 mar. 2019.

Além dos problemas ambientais relatados, os centros urbanos também apresentam inúmeras adversidades sociais, como a habitação inadequada ou informal¹⁰¹¹, que são definidos pela UN-Habitat (2016, p. 57) como aquelas em que há a ausência de pelo menos um dos seguintes requisitos: a) acesso à água limpa; b) acesso a melhorias sanitárias; c) espaço de habitação não superlotado; d) habitação durável; e) posse segura.

Esses assentamentos informais, segundo Marx, Stoker e Suri (2013, p. 192), mesmo que bastante heterogêneos entre si, apresentam vários problemas em comum, como insuficiência de provisão de bens e serviços públicos, falta de espaço adequado e má qualidade das amenidades básicas, o que levaria a uma saúde frágil e um baixo capital humano de seus habitantes. Ou seja, são áreas pobres, que apresentam baixa qualidade de vida para sua população e grandes desafios para os governos.

Alguns estudiosos, como Glaeser (2011), afirmam que a presença de pobreza nos centros urbanos — intrinsecamente ligada à existência de assentamentos informais e cortiços — na verdade representa a força das cidades (e não sua fraqueza), pois tal situação decorreria do fato de os centros urbanos atraírem pessoas de baixa renda com oportunidades de melhoria da qualidade de vida, em detrimento da pobreza rural, o que geraria um paradoxo: quanto mais as cidades ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas pobres, mais pobres elas atraem.

Continuando seu raciocínio, Glaeser (2011) afirma que a taxa de pobreza entre os recém-chegados às grandes cidades é maior que a dos que nelas residem há mais tempo, sugerindo uma melhoria nas condições dos habitantes no decorrer do tempo. Este fato é corroborado por publicações da UN-Habitat (2016, p. 14), nas quais afirmam haver estudos demonstrando significativos movimentos de mudança para melhores localidades quando as famílias habitantes de assentamentos informais de países em desenvolvimento melhoram sua posição no mercado de trabalho por meio da educação e iniciativas econômicas, o que reforçaria o argumento de que o êxodo de pessoas da área rural para grandes cidades é parte de um processo de dois estágios: no primeiro, os migrantes de baixa renda saíam do meio rural para vizinhanças de baixa renda em centros urbanos; no segundo, eles procurariam oportunidades em partes mais estabelecidas das cidades.

¹⁰ Apesar de, segundo a UN-Habitat (2016, p. 58), o número proporcional de habitantes de cortiços/assentamentos informais nos centros urbanos dos países em desenvolvimento ter diminuído de 39%, em 2000, para 30%, em 2014, o número absoluto de habitantes destes assentamentos passou de 791 milhões para 881 milhões de habitantes no mesmo período, índice que continua a crescer, inclusive nos países desenvolvidos. A UN-Habitat (2016, p. 57) estima que 1 em cada 8 pessoas viva em cortiços ou assentamentos informais ao redor do planeta.

¹¹ Como as favelas brasileiras e os musseques angolanos.

Contra-pondo-se a esse argumento, Marx, Stoker e Suri (2013, p. 190), em estudo que revisou dados a respeito de quatro grandes cortiços em Bangladesh, Índia, Serra Leoa e Quênia, afirmam haver relativa falta de pesquisa empírica conduzida nas favelas dos países em desenvolvimento para testar esse argumento e avaliar a mobilidade intergeracional dos habitantes destes assentamentos informais. Além disso, diversos fatores interferem nos dados coletados pelos pesquisadores, como problemas na segurança destes, altas taxas de erro e mobilidade dos participantes das pesquisas.

Para Marx, Stoker e Suri (2013, p. 190), os cortiços dos países em desenvolvimento são armadilhas da pobreza¹², ou seja, mecanismos que reforçam a existência de pobreza, tendendo, assim, a gerar mais problemas sociais.

Os assentamentos informais, desta forma, não seriam algo temporário ou apenas uma curta parada antes das pessoas alcançarem melhores oportunidades econômicas. Isso seria devido, segundo Marx, Stoker e Suri (2013, p. 190-198), a fatores como baixo capital humano (as condições de saúde nas favelas são ruins, inclusive se comparadas com as de áreas rurais); baixa presença de investimentos públicos e privados; e negligência política¹³.

Assim, em decorrência da intensa pobreza, falta de condições dignas de vida, degradação ambiental e do aumento de sua população total em todo o mundo, os assentamentos informais e cortiços representam, sim, grandes problemas e desafios para os centros urbanos, merecendo intensa atenção por parte das autoridades públicas na busca de soluções.

A ONU e suas agências — como a UN-Habitat — pautam, já há bastante tempo, a questão dos cortiços/favelas e assentamentos informais em seus eventos, sendo, inclusive, abordados em importantes documentos internacionais, como os *Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável* (2015) e a *Nova Agenda Urbana* (2016)¹⁴.

¹² Essas armadilhas da pobreza são caracterizadas, segundo a UN-Habitat (2016, p. 79), pela existência de severa restrição de empregos; altas taxas de disparidade entre gêneros; marginalização e exclusão social; deterioração das condições de vida; altos índices de criminalidade e falta de interação social.

¹³ Este diagnóstico é, inclusive, corroborado pela publicação *World Cities Report 2016* (2016, p. 57), que afirma serem os cortiços/favelas e assentamentos informais frutos de políticas falidas, má governança, corrupção, regulações inapropriadas, falta de vontade política, mercado de terras ruins e sistemas financeiros não responsivos, de forma que melhorar as condições dessas localidades é, reconhecidamente, um dos meios para acabar com a pobreza mundial.

¹⁴ Apenas para ilustrar, no primeiro documento, a melhoria das condições nas favelas e em assentamentos informais é tida como um dos indicadores para o alcance do Objetivo para Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11 - fazer as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); já no segundo, além da necessidade de melhorar as condições de vida nas favelas e assentamentos informais é tratada a possibilidade de evitar o surgimento dessas áreas através de ações integradas de âmbito social, econômico e ambiental (UN-HABITAT, 2016, p. 28).

Um problema bastante relacionado aos assentamentos informais e favelas, apesar de não exclusivamente pertencer a estas localidades, é a questão da deficiência ou inexistência de saneamento básico, causadora de inúmeras pressões ecológicas e relativas à própria saúde da população.

Muitas cidades de diversas partes do globo apresentam deficiência no sistema de saneamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, o que, de acordo com Maimunah Mohd. Sharif¹⁵, diretora executiva da UN-Habitat (2018, *on-line*), é a principal causa da massiva poluição por plástico, uma das grandes questões debatidas em proteção ambiental na atualidade, fato que representa, até mesmo, uma conexão entre problemas sociais e ambientais.

Relativamente à questão socioeconômica, apesar de os centros urbanos produzirem cerca de 80% do PIB mundial, segundo a UN-HABITAT (2016, p. 27), eles também apresentam altas taxas de desemprego (OCDE, 2007, p. 35), corroborando com o chamado paradoxo urbano: altas taxas de concentração de riqueza e pobreza ao mesmo tempo, no mesmo espaço físico. Grande parte destes desempregados são jovens, o que gera uma sensação de falta de perspectiva em relação ao futuro (UN-HABITAT, 2016, p. 5).

Para aqueles que estão empregados, a realidade urbana não é tão mais promissora, em decorrência de baixos salários, trabalhos informais e ausência de estabilidade no emprego, criadores de dificuldades econômicas, acesso desigual a serviços e utilidades públicas e baixa qualidade de vida (UN-HABITAT, 2016, p. 5).

Assim, existe necessidade de uma melhor distribuição das riquezas produzidas nas cidades para garantir qualidade de vida da população mais pobre e reduzir os níveis de desigualdade socioeconômica. Esse entendimento é compartilhado por Sotto (2015, p. 10):

Desse modo, o processo de urbanização, se e quando aliado a crescimento econômico e políticas distributivas eficientes, pode contribuir para a redução geral de pobreza, por aumentar as opções de empregos, meio de vida e renda para ambas as populações urbana e rural. Ausente qualquer uma das variáveis – crescimento econômico ou políticas distributivas eficientes – a urbanização resulta ‘mais na concentração de pessoas pobres do que em redução significativa de pobreza’.

A desigualdade urbana também mostra sua face na segregação socioespacial, como, segundo a UN-Habitat (2016, p. 19), no exemplo do aumento do número de comunidades fechadas, ou seja, aquelas separadas da vizinhança por cercas, grandes, muros ou outros tipos de barreiras, que, em parte, são uma espécie de resposta à crescente

¹⁵ Disponível em: <https://unhabitat.org/executive-directors-message-on-the-occasion-of-world-environment-day/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

criminalidade das cidades. Essas comunidades acabam por gerar uma maior privatização e segmentação dos espaços urbanos, além de segregação entre grupos sociais distintos.

Esse tipo de segregação¹⁶ espacial (que representa uma distância social entre grupos), conforme expõe a UN-Habitat (2016, p. 16), causa problemas para as minorias, como a deficiência de acesso à educação de qualidade, segurança e conexões sociais que poderiam levar a melhores oportunidades de trabalho.

Outro problema relacionado a desigualdade é o impacto causado pelas mudanças climáticas. De acordo com Sotto (2015, p. 15), as mudanças climáticas afetam mais intensamente grupo vulneráveis, como mulheres pobres e pessoas de baixa renda, além disso, a alteração no clima também tende a aumentar essas desigualdades, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, assim como entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, trazendo novamente à tona as disparidades existentes entre cidades do norte e do sul, onde estas últimas encontram-se mais vulneráveis aos fenômenos climáticos.

Conforme afirma UN-Habitat (2013, p. 1), os atuais padrões de urbanização também causam problemas relativos à mobilidade, especialmente nos países em desenvolvimento, muitos dos quais causados pela preocupação com os meios de mobilidade, e não com sua finalidade, a acessibilidade, cuja base seria a eficiência e qualidade do transporte, assim como o custo acessível (2013, p. 3). Além desses fatores, há a tendência ao uso de transportes motorizados individuais em detrimento dos coletivos, o que além de ser um problema para a mobilidade, também é um problema para os sistemas ecológicos, devido à forte emissão de gases de efeito estufa (principais responsáveis pelas mudanças climáticas) produzidos por esses meios de locomoção, cujo combustível muitas vezes recebe subsídios estatais.

Tudo o que foi exposto até o momento leva a algumas conclusões parciais, como o fato de os centros urbanos serem os principais polos poluidores e de degradação ambiental do planeta, além serem grandes concentradores de desigualdade social, ainda que responsáveis pela maior parte da produção econômica global. Tudo isso afetam diretamente a qualidade de vida da população mundial e compromete as futuras e presentes gerações.

¹⁶ A segregação socioespacial, de acordo com a UN-HABITAT (2016, p. 79), está fortemente ligada à etnia, como no caso dos imigrantes e, no Brasil, dos nordestinos em grandes cidades, como São Paulo. Não é, desta forma, apenas um problema dos países em desenvolvimento (onde esse tipo de segregação é bem demonstrado nos assentamentos informais/favelas), mas também de países desenvolvidos, a exemplo de França, Inglaterra, EUA etc.

Esses problemas estão, de uma forma ou de outra, relacionados aos modelos de urbanização e desenvolvimento ocorridos, onde prevaleceram a falta de planejamento, o individualismo, redução dos espaços e serviços públicos, entre muitas outras complicações que contribuíram para o desenvolvimento urbano desordenado.

Boa parte dos problemas advindos desse modelo, conforme demonstrado, estão intrinsecamente correlacionados — por exemplo, o caso dos danos causados pelas mudanças climáticas e a desigualdade, ou entre esta e a falta de oportunidades econômicas e o dano ambiental. Ou seja, há nítida ligação e influência entre as questões ambientais, sociais e econômicas, sendo necessária, como expõe Sotto (2015, p. 18), uma abordagem multidisciplinar no tratamento destas questões.

Feita a contextualização global da problemática urbana, é preciso, neste momento, discutir a urbanização nacional, para, logo em seguida, trabalhar o âmbito local e suas particularidades.

2.1.2 A urbanização brasileira: desigualdade e danos

Assim como boa parte do mundo ocidental, o Brasil passou, durante o século XX, por um rápido e intenso processo de urbanização, que trouxe inúmeros impactos sociais, econômicos e ambientais para o país, os quais serão expostos neste tópico sem a intenção de exauri-los, mas de dar contornos a alguns dos principais desafios enfrentados pelos centros urbanos nacionais.

De início, necessário afirmar que o Brasil é um país de população essencialmente urbana. Segundo dados do último Censo nacional do IBGE¹⁷ (2010, *on-line*), houve um salto no número de habitantes das cidades brasileiras no espaço de poucas décadas: em 1950, cerca de 36% da população do país vivia em zonas urbanas. Em 1980, esse número chegava a 67,7% e, em 2010, a 84,4%. Ou seja, em apenas 60 anos houve um aumento de mais de 50% na proporção de pessoas morando em zonas urbanas nacionais¹⁸. Segundo Ferretti¹⁹ (2016,

¹⁷ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

¹⁸ Importante, neste ponto, lembrar que a definição de área urbana/cidade varia de acordo com regras internas de cada país, sendo que o Brasil, segundo o IBGE (2017, p. 37-39), adota o critério legal para definir que áreas seriam zonas urbanas, ou seja, a lei municipal define qual a extensão urbana de cada município, sendo as áreas rurais definidas por exclusão. Há, inclusive, no âmbito do IBGE (2017), debate acerca da adoção de novos critérios para definição das zonas urbanas, como densidade populacional, tamanho da população e distância em relação aos principais centros urbanos. Essa discussão visa adaptar o sistema nacional, sem abandoná-lo (apenas haveria o fornecimento de dados em duas formas diferentes), a métodos utilizados internacionalmente para definir centros urbanos. Adaptando os dados do Censo de 2010 a esses novos critérios, o IBGE (2017) classificou o Brasil como 76% urbano, uma queda percentual de cerca de 8 pontos em relação ao número alcançado pelo sistema utilizado atualmente no país (84,4%), mas que confirma a forte urbanização do país.

on-line), representante nacional da UN-Habitat, estima-se que 91,1% da população brasileira viva em cidades no ano de 2030.

Martine e McGranahan (2010, p. 15-17) afirmam que as principais questões influenciadoras da rápida urbanização brasileira foram a industrialização²⁰ (em substituição às importações); a modernização da agricultura tocada pela ditadura militar brasileira — que visou aumentar a produtividade agrícola sem tocar na estrutura social —, o que acabou expulsando boa parte dos pequenos produtores do campo, gerando, assim, êxodo rural em direção aos centros urbanos; e o crescimento demográfico da população.

Então, novamente há influência de aspectos econômicos na urbanização, especialmente relacionados à alteração dos meios de produção no meio rural do país, acarretando, portanto, grande êxodo de pessoas de baixa renda para os grandes centros urbanos, que foram crescendo à margem de qualquer planejamento capaz de conter os efeitos negativos do massivo crescimento urbano.

Outra característica marcante da urbanização brasileira, de acordo com Martine e McGranahan (2010, p. 16), é a concentração da população urbana em cidades cada vez maiores, ou seja, uma metropolização, fato que perdura até hoje.

Corroborando com essa ideia estão os dados levantados pelo Relatório Brasileiro para a Conferência Habitat III (IPEA, 2016, p. 23-24): são aproximadamente 160,9 milhões de brasileiros vivendo em cidades, sendo que 50% da população vive nos 25 maiores aglomerados urbanos do país. Essas metrópoles, inclusive, segundo o referido relatório, são responsáveis pela produção de 63% do PIB nacional, sendo, desta forma, grandes centros geradores e concentradores de riqueza.

Ainda em relação à produção econômica e concentração populacional no Brasil, Moura; Oliveira e Pêgo (2018, p. 14) revelam os seguintes dados: os municípios brasileiros com mais alto grau de urbanização ou em processo de metropolização (32% do total de municípios do país) abrigam 72,3% da população nacional e são responsáveis por 87,6% do PIB brasileiro, além de terem o maior PIB *per capita* do país; já os municípios em transição ou sob influência do urbano (13,3% dos municípios brasileiros) contam com 4,9% da população nacional e são responsáveis por apenas 1,4% do total do PIB.

¹⁹ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241-mais-de-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades-em-2030>. Acesso em: 4 mar. 2019.

²⁰ Reforçando esta ideia, Milton Santos (1993, p. 36) afirma que o golpe militar de 1964 criou as condições para uma rápida integração do Brasil a um movimento de internacionalização da economia, trazendo um aumento da produção de produtos industrializados e a mecanização do campo.

Assim, mostra-se evidente o processo de concentração da população e produção econômica brasileira em áreas de intensa urbanização (correlação urbanização-produção econômica), fenômeno que ocorre repetidamente no processo de urbanização de grande parte dos países, como demonstrado no tópico anterior.

O rápido, intenso e mal planejado processo de urbanização nacional levou, conforme afirma Sotto (2015, p. 18-43), a imensos problemas como desigualdade social, deficiência no saneamento básico, segregação socioespacial, déficit de habitação, poluição e degradação ambiental, violência, entre outros fatores que reduzem substancialmente a qualidade de vida da população humana e de outras espécies.

Esta afirmativa não é meramente retórica, mas comprovada por fatos e evidências amplamente estudados, de modo que, neste momento, é importante trazer dados que corroboram com o exposto.

De início, importa afirmar que um dos principais problemas das cidades brasileiras é o déficit habitacional, que, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2018, p. 20), é entendido como “[...] o déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque”, ou seja, inclui tanto os imóveis sem condição de habitação (domicílios rústicos, insalubres, que representam riscos para os habitantes, e domicílios inadequados, que precisam de reparos para que haja habitação) quanto a necessidade de aumento no estoque de moradias.

O déficit é calculado sobre domicílios onde incide pelo menos uma destas quatro situações:

[...] habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório) (2018).

De acordo com estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2018), o Brasil possuía em 2015 (ano do último cálculo realizado pela pesquisa) um passivo de 6.355.743 domicílios, referentes à proporção de 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados do país. Esse déficit era relativamente maior na região Norte (12,6%) e menor na região Sul (7%). A pesquisa (2018) ainda apontava as principais razões do déficit habitacional brasileiro, sendo o ônus excessivo com aluguel, correspondente a 50% do total, seguido pela coabitação (29,9%), habitação precária (14,8%) e adensamento excessivo em domicílios alugados (5,2%).

Como demonstra a referida pesquisa (2018), o déficit habitacional atinge mais fortemente as famílias com renda de até três salários mínimos, ou seja, a parcela mais vulnerável da população brasileira, devendo, desta forma, haver foco nestes habitantes quando da realização de políticas habitacionais.

O déficit habitacional também é fortemente relacionado com a existência de favelas, denominadas pelo IBGE (2010, p. 3) de aglomerados subnormais, que são definidos²¹ como aqueles que contém:

[...] 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

Segundo dados do último Censo Nacional do IBGE²² (2010, *on-line*), em 2010 o Brasil contava com 11,4 milhões de pessoas morando em favelas, correspondendo a 6% da população nacional. Proporcionalmente, as cidades brasileiras com mais habitantes vivendo em favela são Belém (54,5%), Salvador (33,1%), São Luís (23,0%), Recife (22,9%) e Rio de Janeiro (22,2%), sendo que esta última cidade contém o maior número total de moradores destas comunidades, na quantidade de 1,4 milhões de pessoas.

Depreende-se destes dados que há grande número de brasileiros habitando áreas precárias, sem fornecimento de infraestrutura e serviços públicos de qualidade, e com grande comprometimento da renda para manter a habitação, o que representa forte precariedade do direito à habitação no país.

Essa precariedade da moradia digna no Brasil, segundo o IPEA (2016, p. 96), é resultado da soma de vários fatores, como pouca oferta de habitações para pessoas de baixa renda, alto preço da terra urbanizada e o baixo poder aquisitivo da população. Essa combinação levou à ocupação de terrenos irregulares (ou de pouco interesse do mercado imobiliário), sem infraestrutura e serviços básicos, geralmente localizados nas periferias dos centros urbanos, onde são construídas moradias informais de baixa qualidade (IPEA, 2016, p. 96).

²¹ Ressalte-se que o conceito de favela utilizado pelo IBGE é bem mais restrito que o utilizado pela UN-HABITAT, de forma que, possivelmente, os números de habitantes dessas zonas seria mais elevado se utilizada a metodologia aplicada por esta instituição.

²² Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Outro importante fator responsável pela precariedade urbanização do Brasil é a especulação imobiliária, que, segundo Milton Santos (1993, p. 96), deriva de dois principais fatores: a disputa entre pessoas e atividades por determinada localização e a superposição de um sítio social ao sítio natural.

A especulação imobiliária é uma das causas do espraiamento urbano (*urban sprawl*), ou seja, a expansão horizontal da cidade antes do alcance do nível ideal de densidade demográfica. Desta forma, a especulação ajuda na formação de vazios em áreas da cidade mais bem equipadas de serviços públicos e infraestrutura, levando boa parte das populações de baixa renda a habitarem as periferias, em decorrência do alto valor dos imóveis.

O espraiamento, segundo a UN-Habitat (2016, p. 190), gera diversos problemas, entre eles o da maior pressão sobre o meio ambiente (devido à ocupação de áreas ambientalmente relevantes e à maior emissão de carbono em decorrência dos longos deslocamentos), segregação socioespacial, maior necessidade de deslocamento por parte dos habitantes das periferias, gerando problemas de mobilidade, infraestrutura e serviços públicos insuficientes.

Outro fator correlacionado ao espraiamento (e, conseqüentemente, a segregação socioespacial) é a existência de grande número de imóveis vagos no país (PINTO; MAGALHÃES, 2018, p. 67), podendo estes serem ocupados para reduzir o crescimento geográfico das cidades. Segundo dados do PNAD (IBGE, 2015), havia 7,906 milhões de domicílios vagos em 2015, sendo 80,3% em áreas urbanas. Deste total de imóveis, 6,893 milhões teriam condições de serem habitados, enquanto o resto estaria em reforma ou construção.

Este número de imóveis vagos é superior ao déficit habitacional do país, entretanto. Como mostra estudo de Balbim e Nadalin (2011, p. 97-99), não há uma correlação direta entre o déficit e a vacância, com as regiões Sul e Sudeste apresentando uma taxa maior de vacância de domicílios em relação ao déficit habitacional e as regiões Norte e Nordeste apresentando déficit habitacional maior que a quantidade de imóveis vagos, o que, segundo o referido estudo (2011, p. 97-99), correlaciona maior riqueza/renda com menor déficit habitacional.

Segundo Sotto (2015, p. 22), a Ditadura Militar pautou a questão habitacional no desenvolvimento urbano brasileiro, unindo essa política a outras, como assistência e previdência social. Entretanto, a provisão habitacional por parte do Poder Público (como no caso do Banco Nacional de Habitação – BNH) acabou gerando vários problemas, como espraiamento, periferização e incentivo à especulação imobiliária (SANTOS, 1993, p. 122).

Neste ponto, faz-se necessária uma menção ao programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, que ocupou o espaço deixado pelo BNH. De acordo com Souza e Sugai (2018, p. 88), este programa, criado em 2009, visava “[...] atender à demanda habitacional de baixa renda, fazendo com que o mercado incorporasse setores que nunca tiveram oportunidade de adquirir imóveis pelo mercado formal”. Ou seja, era um projeto cujo objetivo era ajudar a população pobre a ter acesso à moradia, combatendo, desta forma, o déficit habitacional.

Um recente estudo feito pela CEPESP/FGV, em parceria com o Instituto Escolhas, denominado “MORAR LONGE: O Programa Minha Casa Minha Vida e a Expansão das Regiões Metropolitanas” (CEPESP *et al.*, 2019), analisou a presença da referida política pública em 20 regiões metropolitanas brasileiras e expondo alguns de seus efeitos.

Como conclusão, apesar de evitar fazer afirmações categóricas, o estudo (2019, p. 330-336) declara que, mesmo com o mérito de conseguir focar nas classes mais desfavorecidas, o programa Minha Casa Minha Vida

Eventualmente piorou a situação locacional e de acesso aos serviços das camadas mais baixas no Norte e no Nordeste. Em termos de localização temos alguma evidência de que o programa tenha reduzido o incentivo à ocupação de áreas vazias internas à mancha urbana, mas que seu impacto na ocupação periférica não tenha sido estatisticamente relevante ainda que seja possível observar casos aparentemente inaceitáveis (2019, p. 332).

Isto decorreria (CEPESP *et al.*, 2019, p. 332-334) do fato do Minha Casa Minha Vida focar em quantidade de moradias, e não em qualidade, de forma que para construir mais unidades, adquiria-se terrenos mais baratos, geralmente distantes dos serviços, infraestrutura e amenidades públicas, em áreas mais remotas.

Outros estudos, como os de Souza e Sugai (2018) e Rosa e Pequeno (2015), chegaram a conclusões semelhantes, de modo que resta inferir que o programa — e, desta forma, o governo federal — acabaram por colaborar no processo de espraiamento e periferização das cidades, o que, como demonstrado, é prejudicial, pois danoso ao meio ambiente e às pessoas, que acabam por não ter acesso aos serviços e infraestrutura públicas dos quais necessitam, afastando-se de áreas mais centrais, em uma manutenção da segregação socioespacial há muito existente.

Assim, os programas federais de habitação brasileiros, ao privilegiarem a quantidade de moradias e o baixo preço das terras, afetando negativamente o processo de

urbanização e prejudicando a população mais pobre e vulnerável, atuam diretamente no processo de periferização e de segregação socioambiental dos centros urbanos.

Quanto à questão ambiental, o processo de urbanização brasileira também trouxe vários efeitos negativos, especialmente quanto à poluição por dejetos de esgoto, ausência de destinação adequada dos resíduos sólidos, ocupação irregular de áreas de risco ambiental, aumento de emissões de gases de efeito estufa, principalmente relacionados a automóveis, havendo, assim, grande necessidade de observância dos zoneamentos ambientais (IPEA, 2016, p. 57).

Segundo Sotto (2015, p. 41-42), o crescimento das cidades em direção à periferia gera o desmatamento de florestas e demais matas, poluição de mananciais, rios e outros corpos d'água, alteração do microclima urbano (gerando surgimento de ilhas de calor), degradação da qualidade do solo etc.

Outro aspecto dos danos ambientais decorrentes da urbanização é o relativo aos segmentos sociais afetados. Segundo o IPEA (2016, p. 57), apesar de os danos ambientais atingirem, de maneira geral, toda a população, os impactos são maiores nas áreas onde há mais déficit de fornecimento de serviços públicos e infraestrutura urbana, entendimento que corrobora com a maior vulnerabilidade dos habitantes mais pobres de uma cidade, por geralmente sofrerem com as deficiências citadas.

Quanto ao saneamento básico, recente pesquisa do IBGE²³ (2018, *on-line*) trouxe os seguintes números: dos 5.570 municípios brasileiros, 2.126 (38,2%) contam com uma política municipal de saneamento; 24,1% (1.342) estão em fase de elaboração do plano. Entretanto, 58% dos municípios nacionais (3.257) não têm plano de tratamento de água, resíduos e esgoto.

A deficiência de saneamento básico, segundo Pestana (2006, p. 116-117), além de gerar problemas de saúde, por ser fonte de várias doenças, também acarreta danos ambientais sérios, especialmente em decorrência da falta ou deficiência de coleta de lixo, que origina vários vazadouros de lixo a céu aberto, principalmente nas regiões periféricas e habitadas por pessoas socialmente vulneráveis, apesar de não exclusivamente nelas, como afirma Sotto (2015, p. 42), sendo este fator o principal responsável pela poluição dos corpos d'água nas cidades brasileiras.

Em relação à reciclagem de resíduos sólidos, o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2016 (2018, p. 94) estimou que apenas 5,4% dos materiais

²³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/ptecao-social/19879-suplementos-munic2.html?edicao=22388>. Acesso em: 20 nov. 2018.

sólidos passíveis de reciclagem²⁴ no Brasil passavam por um reaproveitando, classificando o estágio da reciclagem de secos no país como “bastante primário”.

Referente ao saneamento básico e ao tratamento de água, existem dados bem específicos do que pode acarretar o déficit brasileiro nesta área: segundo a Organização Mundial de Saúde (2014, p. 10), para cada dólar investido nestas áreas economiza-se 4,3 dólares que seriam gastos com eventuais tratamentos de saúde da população. Além disso, haveria uma grande redução da poluição, especialmente das águas, e um aumento do senso de dignidade da população.

Não menos relevante para as cidades brasileiras é a temática da violência e do uso de entorpecentes.

De acordo com Klug e Amanajás (2018, p. 39), a violência, em todas as suas formas, é uma das grandes preocupações dos moradores das cidades brasileiras. Segundo o Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2018, p. 41), o jovem negro (15-29 anos) é a maior vítima dos homicídios no Brasil. É também a principal vítima da violência policial e maior representante entre os encarcerados no país, configurando um grande cenário de desigualdade racial relativo à violência real.

A violência contra a mulher, ainda conforme o Atlas da Violência (2018, p. 44-60), também aumentou no país nos últimos anos. Em relação ao feminicídio, houve aumento de 6,4% no número de casos entre 2010 e 2016, havendo aqui, também, um predomínio do feminicídio de mulheres negras (71% a mais que as não negras). Além disso, registra-se altos índices de estupro relatados, sendo o número real deste crime potencialmente bem superior ao oficial (IPEA, 2018, p. 56).

Essa violência urbana, como afirma Sotto (2015, p. 33-34), não se pode reduzir as a relação de causalidade entre delinquência e pobreza. A distribuição espacial da violência nas cidades, segundo a autora (2015, p. 34), expõe que a violência urbana não é apenas um problema criminal, mas um problema social, relacionado à efetivação dos direitos mais básicos do ser humano enquanto morador das cidades.

A maior parte dos municípios brasileiros, rurais e urbanos, também sofre com falta de recursos financeiros. Segundo o Relatório Brasileiro para a Habitat III (2016, p. 82), os repasses da União e dos estados representavam 72% da receita total dos municípios

²⁴ Apenas a título de comparação, segundo a OECD (2018, *on-line*), seu país membro com a maior taxa de reciclagem e reaproveitamento de resíduos sólidos é a Alemanha, que recicla 68% de seu lixo municipal, seguido da Coreia do Sul, com 59%. Outros países desenvolvidos também apresentam altas taxas de reciclagem e reaproveitamento, a exemplo de Bélgica (55%), Suécia (50%), Holanda (50%), Dinamarca (44%) e Reino Unido (43%).

brasileiros, sendo essa dependência menor nas cidades com mais habitantes e bem maior nos centros urbanos com menos de 100.000 moradores. Esse fato, segundo Curi (2018, p. 77), faz com que haja pouca flexibilidade nos gastos por parte dos municípios, desfavorecendo o desenvolvimento econômico urbano.

Desta forma, o Brasil apresenta inúmeros problemas urbanos decorrentes de sua rápida e não planejada urbanização. Muitos desses desafios são recorrentes no mundo todo, como fica evidente ao fazer uma comparação entre o tópico anterior e este, mas, ante ao exposto, fica ainda mais evidente que a desigualdade social está no cerne de alguns dos principais desafios das cidades brasileiras, havendo intrínseca ligação desta questão com os problemas ambientais, sendo, assim, necessário um tratamento integrado destes pontos.

2.1.3 Fortaleza segregada

Assim como a maior parte do país, Fortaleza também passou, especialmente durante a segunda metade do século passado, por um intenso processo de urbanização gerador de grandes impactos socioambientais que alteraram profundamente a dinâmica da cidade.

De acordo com a série histórica do Censo Nacional (BRASIL, 1960, p. 80), Fortaleza possuía 507.108 habitantes em 1960, passando para 1.308.919 em 1980 e, sem seguida, em 1991, para 1.765.794 habitantes (IBGE, 1991, p.35), o que representa um aumento populacional de três vezes em apenas três décadas, crescimento este, de acordo com Santos (2011, p. 187), que foi acelerado devido à criação da Região Metropolitana de Fortaleza na década de 1970. Importante ressaltar que a densidade demográfica também aumentou com o decorrer dos anos, passando de 3.895,59 habitantes/km² em 1980 para 5.255,34 habitantes/km² em 1991 e para 6.854,68 habitantes/km² em 2000.

No último Censo Nacional²⁵ realizado (2010, *on-line*), Fortaleza contava com 2.452.185 habitantes e uma densidade demográfica de 7.786,44 habitantes/km², o que confirmou a tendência de aumento populacional e de densidade. Estima-se que em 2018²⁶ (*on-line*) a população da capital cearense (toda ela urbana) era de 2.643.247 habitantes, sendo, assim, a quinta cidade mais populosa do Brasil.

Esse crescimento demográfico, segundo Souza (2006, p. 135), também ocorrido em outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, decorreu, em grande proporção, de migrações internas causadas pela crise da economia rural, questões fundiárias e pelas secas que atingiram (e ainda atingem) intensamente a região, além da ausência de políticas públicas

²⁵ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

²⁶ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em: 2 mar. 2019.

que tornassem possível um crescimento regional mais equilibrado, fato este que está dentro do contexto motivacional do processo de urbanização ocorrido na grande maioria dos estados do país, como exposto no tópico anterior.

Souza (2006, p. 136) explica que durante bastante tempo a cidade de Fortaleza crescia para a zona oeste e para o sul, no sentido dos bairros de Jacarecanga e Benfica, com as camadas mais abastardas da sociedade habitando o Centro da cidade, deslocando-se para os bairros mencionados no final do século XIX e início do século XX. A autora (2006, p. 136) afirma que a partir dos anos de 1930, com o crescimento da formação de favelas e intenso processo de implementação de indústria na zona da Avenida Francisco Sá, as famílias de renda mais elevada começaram a buscar novas áreas de moradia na zona leste da cidade, especialmente nos bairros da Aldeota, Meireles, Praia de Iracema e Fátima, fato que levou a uma maior valorização imobiliária e estruturação destes bairros.

A zona oeste da cidade, como afirma Viana (2015, p. 346-347), passou, a partir de 1930, a concentrar as camadas mais pobres da população fortalezense, fato que perdura até hoje e é confirmado por diversos estudos, como o Desenvolvimento Humano por bairro (FORTALEZA, 2014), elaborado em 2014 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico — foi realizada uma análise do IDH dos bairros da capital cearense com base em dados do Censo 2010.

No referido estudo (FORTALEZA, 2014), os dez bairros com maior índice de desenvolvimento humano eram, respectivamente, Meireles, Aldeota, Dionísio Torres, Mucuripe, Guararapes, Cocó, Praia de Iracema, Varjota, Fátima e Joaquim Távora (todos localizados da zona central em direção ao leste); enquanto os 10 bairros com pior IDH foram Conjunto Palmeiras, Parque Presidente Vargas, Canidezinho, Genibaú, Siqueira, Praia do Futuro II, Planalto Ayton Senna, Granja Lisboa, Jangurussu e Aeroporto, que em sua grande maioria estão localizados da parte central para o oeste, e mais ao sul periférico da cidade. Importante ressaltar que houve grande disparidade entre os bairros com maiores IDHs e o com menores. Apenas como exemplo, o IDH do Meireles (0.953) é comparável com o da Noruega, país de mais elevado IDH no mundo, enquanto todos os 10 bairros com menor IDH em Fortaleza apresentam índices menores que o do Níger, país com menor IDH no planeta.

Essa concentração de habitantes mais pobres na zona oeste e nos extremos da cidade também foi motivada por ações estatais. Como lembra Viana (2015, p. 349), durante a década de 1960, o BNH implantou três conjuntos habitacionais para a classe trabalhadora de baixa renda em Fortaleza, dois deles eram localizados exatamente na região oeste da cidade.

Além disso, como afirma Souza (2006, p. 138-139), a partir da década de 1970 foi implantada uma política de desfavelização pela Prefeitura de Fortaleza, com remoção de favelas situadas em áreas centrais para áreas mais periféricas da cidade, ou até mesmo para outros municípios da Região Metropolitana, como foi o caso da favela Arraial Moura Brasil, que era localizada nas imediações do Centro, tendo seus moradores sido realocados no distrito da Jurema, em Caucaia.

Segundo Souza (2006, p. 138), essa política de desfavelização tinha como principal característica o “[...] deslocamento daquela população das áreas centrais da cidade e dos trechos de bairros nobres como a Aldeota, para periferias urbanas, em áreas desprovidas de infra-estrutura e de equipamentos sociais”, gerando uma verdadeira segregação socioespacial na cidade; a “[...] estrutura espacial urbana de Fortaleza apresenta, portanto, padrões de zoneamento que vão se diferenciar em função dos níveis de renda da população” (2006, p. 139).

Esse modelo de segregação socioespacial é visível até a atualidade, como, segundo expõe Viana (2015, p. 463-464), no caso da remoção de famílias da comunidade do João XXIII para a realização de obras do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) para a Copa do Mundo de 2014, quando boa parte dos moradores dessa comunidade foi realocada no bairro Prefeito José Walter, no extremo sul de Fortaleza, a 14 km da referida comunidade.

Da mesma forma, essa exclusão ocorreu com boa parte dos projetos do programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza. Segundo Pequeno e Rosa (2015), a grande maioria dos empreendimentos referentes à faixa 1 (pessoas de menor poder aquisitivo) deste programa foi construída em zonas periféricas — boa parte na zona oeste de Fortaleza e em áreas próximas a esta zona nas cidades de Caucaia e Maracanaú —, onde há ausência ou grave deficiência de infraestrutura básica (saneamento, calçadas, iluminação pública etc.), de serviços públicos e dificuldade de deslocamento, causando segregação socioespacial dos habitantes destas áreas.

Alguns destes empreendimentos, localizados em áreas menos densas da periferia, podem causar impactos ambientais bastante relevantes em caso de aumento da densidade populacional, acarretando problemas com a drenagem natural da região, interferindo, assim, no escoamento das águas, podendo gerar o surgimento de novas áreas de risco na cidade, como informam Pequeno e Rosa (2015).

Assim, como afirmam Pequeno e Rosa (2015), a política de urbanização de favelas, ainda hoje em dia, é baseada na remoção dos habitantes dessas localidades e seu

reassentamento em locais mais distantes, com grande déficit de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Essa segregação espacial, que faz com que a população mais pobre habite áreas mais frágeis da cidade, tanto ambiental quanto socialmente falando, acaba por ampliar a vulnerabilidade dessa parcela da população, inclusive para fenômenos/desastres ambientais (SANTOS, 2011, p. 106-107).

Em Fortaleza, de acordo com Freitas (2014, p. 116-122), as zonas de maior sensibilidade ambiental são as faixas de dunas (Pirambu e Castelo Encantado) e as margens inundáveis dos rios urbanos, como o Rio Maranguapinho (bastante adensada e com pouca infraestrutura urbana, apresentando pior qualidade da água), na zona oeste, e o Rio Cocó (menos adensado, com melhor infraestrutura e qualidade da água), ao leste. Nestas áreas, consoante Freitas (2014, p. 122), predominam habitações precárias e irregulares. Apesar de serem locais de difícil ocupação, esta seria justificada pela proximidade a zonas da cidade que apresentam mais oportunidades de serviços urbanos, infraestrutura e empregos.

Segundo Freitas (2004, p. 5), tanto o acesso a recursos naturais (parques, água etc.) quanto à exposição a riscos ambientais são causados por esse processo de urbanização desequilibrado, tão comum em cidades com presença de grandes desigualdades sociais, como é o caso de Fortaleza. Essa urbanização desigual (FREITAS, 2004, p. 7) faz com que as pessoas de baixa renda procurem espaços de boa localização dentro de contexto urbano, ocupando, muitas vezes, áreas ambientalmente relevantes antes de estas zonas passarem por um processo de instalação da infraestrutura necessária.

Em relação à infraestrutura urbana, importante trazer alguns dados relativos à Fortaleza. De acordo com a publicação *Perfil Municipal 2017: Fortaleza*, publicada pelo Ipece (FORTALEZA, 2018, p.13-14), que utiliza dados fornecidos pela Cagece referentes ao ano de 2016, 98,66% dos habitantes têm acesso à água tratada, mas a cobertura de esgotamento sanitário chega a apenas 57,85% da população. Esses dados, entretanto, representam números superiores aos apresentados pelo estudo Ranking do Saneamento 2018 (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018), que utilizou dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) relativos ao mesmo período. Neste estudo (2018, p. 98), a população fortalezense apresentava uma taxa cobertura de fornecimento de água tratada de 83,31% e, quanto ao atendimento de esgoto, de 49,68%. Essa diferença, de certa forma, pode ser explicada em decorrência da diferença metodológica na avaliação destas questões.

De toda forma, os presentes dados trazem o indicativo de uma ampla cobertura no fornecimento de água, enquanto o acesso ao esgotamento sanitário não apresenta essa densa

extensão. Dois fatos, no entanto, são dignos de nota: Fortaleza apresenta índice de esgoto tratado por água consumida de 53,19% (2018, p. 98), bem abaixo do ideal, que seria 80%; todavia, a cidade também aparece em segunda no *ranking* elaborado pelo Instituto Trata Brasil, que analisa as 100 cidades mais populosas do país, em termos de novas ligações de esgoto (2018, p.70), fato que demonstra que medidas estão sendo tomadas para ampliar a rede de esgotamento sanitário da capital cearense.

Em relação à coleta domiciliar de resíduos sólidos, o último Censo do IBGE²⁷ (2010, *on-line*) dispõe que 98,75% dos domicílios fortalezenses são abarcados por esse serviço, representando um aumento em relação à proporção apurada no Censo anterior, quando 95,22% dos lares eram atingidos pelo serviço.

Quanto à questão do déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro (2018, p. 33), levando em conta dados de 2015 relativos à Região Metropolitana de Fortaleza, traz os seguintes dados: déficit total de 147.111 domicílios, sendo 144.057 na zona urbana, representando um total relativo de 12,3, valor acima da média da região nordeste (11,0) e do país (9,3).

Esse déficit habitacional da Região Metropolitana de Fortaleza é composto, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2018, p. 48), por 13.444 domicílios de habitação precária (9,1% do déficit); 41.315 domicílios com coabitação familiar (28% do déficit); 7.792 domicílios com adensamento excessivo (5,3% do déficit); e 84.924 domicílios onde há ônus excessivo de aluguel (57,6% do déficit). A intensidade de aparecimento de cada um destes componentes do déficit segue o mesmo padrão da média nacional, com o ônus excessivo do aluguel correspondendo pela maior parte do déficit e o adensamento excessivo pela menor parte.

Quanto aos indicadores econômicos, de acordo com o Ipece (2018, p. 15-16), Fortaleza apresentou, em 2015, um PIB de R\$57.246.034, sendo seu PIB *per capita* no mesmo período no valor de R\$22.093. O município possuía, em 2015, receita corrente de R\$6.147.601.000, sendo R\$3.317.086.000 de transferências correntes. A maior parte da população fortalezense com emprego formal atuava, em 2016, no setor de serviços, seguido por empregos na administração pública e no comércio, respectivamente (FORTALEZA, 2018).

Por fim, outro grande problema urbano de Fortaleza consiste nos altos índices de violência, que também se distribui de forma desigual na cidade. De acordo com Freitas e

²⁷ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Costa (2015, p. 334), os habitantes das áreas de maior desenvolvimento urbano e elitizadas estão mais sujeitos a crimes como furto e roubo, enquanto os moradores das áreas menos privilegiadas estão mais sujeitos a crimes contra a vida. Fortaleza, inclusive, segundo o World Atlas (*on-line*), foi, em 2017, a 7ª cidade do mundo em taxa de homicídios por 100.000 habitantes, com índice de 83,48, ficando, no país, apenas atrás de Natal (RN).

Essa violência, causada muitas vezes por facções criminosas (DE OLIVEIRA; DE MEDEIROS; CARVALHO, 2019), interfere diretamente no acesso da população, especialmente a de baixa renda, à cidade e, via direta, na boa qualidade de vida. Em caso relatado em reportagem do jornal *O Povo*²⁸ (*on-line*), de 6 de agosto de 2018, foi expresso o fato de que, entre novembro de 2017 e julho de 2018, 131 famílias (aproximadamente 524 pessoas) foram expulsas de suas casas, em zonas periféricas, por grupos criminosos organizados, gerando, assim, uma maior vulnerabilidade social para essas famílias e localidades.

De Oliveira, De Medeiros e Carvalho (2019), em estudo utilizando dados de Fortaleza a respeito de homicídios, roubo seguido de morte e lesão corporal (referentes ao período compreendido entre 2012-2014), concluíram que as áreas onde ocorrem crimes violentos geralmente são cercadas por áreas de mesma característica, em uma relação espacial positiva, onde a população mais vulnerável está mais exposta a crimes violentos, especialmente em comunidades mais segregadas espacialmente. Referido estudo também associou a falta de acesso à infraestrutura urbana à incidência de crimes violentos, sugerindo que a falta de políticas públicas viabilizadoras desses bens e serviços exporiam os indivíduos a essa violência. Corroborando com o perfil nacional, a maior parte das vítimas de violência em Fortaleza é composta por jovens, negros e com pouco estudo.

Assim, ante o quadro exposto, é possível afirmar que Fortaleza apresenta um intenso quadro de segregação socioespacial, onde as classes com maior poder econômico habitam zonas do centro para o lado leste, onde há boa infraestrutura e maior diversidade de serviços urbanos, enquanto as classes mais pobres habitam, em sua maioria, áreas da zona oeste e dos extremos da cidade, com pouco acesso a serviços e infraestrutura urbana, fato que reduz substancialmente a qualidade de vida e as oportunidades desta camada da população. Essa desigualdade reflete-se, inclusive, em questões ambientais (as áreas da zona leste acabam sendo mais bem preservadas que outras, como no exemplo da questão do Parque do Cocó e do Rio Maranguapinho) e de segurança pública.

²⁸ Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html>. Acesso em: 5 fev. 2019.

Importante lembrar que o próprio Plano Diretor de Fortaleza²⁹ (2009, *on-line*) prevê instrumentos para combater a segregação socioespacial, especulação imobiliária e ajudar a integração da cidade informal à cidade formal. Boa parte desses dispositivos ainda não foi devidamente implementada, como o caso da ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), que, de acordo com Pequeno e Freitas (2012, p. 493), representa um instrumento singular que tem como público alvo os setores mais vulneráveis da população fortalezense (onde há densidade excessiva, maiores índices de pobreza, necessidade de regularização fundiária, desordem urbanística, entre outros), os quais receberiam especial atenção para que haja maior integração a cidade formal, reduzindo, assim, a exclusão socioambiental sofrida por essa parte da população.

Recentemente, Fortaleza passou por um processo de revisão de sua Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que, segundo Góis (2017, p.13-18), trouxe novidades, como o grande destaque para a implementação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), áreas onde deve haver intensificação ou implantação de atividades socioeconômicas. As ZEDUS são um tipo especial de zoneamento (assim como as ZEIS), que se sobrepõe ao zoneamento principal, alterando índices e altura de construções, tendendo, assim, a gerar maior adensamento. As ZEDUS, entretanto, segundo Góis (2017, p. 13-15), foram utilizadas de forma contraditória na LUOS, pois estão presentes em zonas onde o adensamento quer ser evitado, desrespeitando, assim, o Plano Diretor de 2009.

Outra transformação urbanística atualmente debatida em Fortaleza é o Plano Fortaleza 2040, de responsabilidade do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). Segundo Farias e Pinheiro (2018, p. 105), esse plano tem “[...] o objetivo maior de oferecer alguma coerência ao conjunto de planos e normas setoriais, e assim poder configurar uma visão futura da cidade”. Visa, assim, orientar toda a política urbana da capital cearense, inclusive o futuro plano diretor da cidade (GÓIS, 2017).

Como este plano será objeto de análise mais detida no terceiro capítulo desta dissertação, o presente tópico apenas faz referência a ele como forma de demonstrar que Fortaleza passa por um processo recente de mudanças no planejamento urbanístico da cidade, tanto no âmbito legal quanto administrativo, de modo que é necessário saber se essas alterações têm o condão de tornar a capital cearense um local de melhor qualidade de vida para seus habitantes, especialmente aqueles que se encontram excluídos, ajudando, assim, na implementação do direito a cidades sustentáveis. Portanto, os próximos tópicos deste capítulo

²⁹ Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em: 10 fev. 2019.

tratarão justamente do modelo das cidades sustentáveis e de como o direito a cidades sustentáveis é tratado no ordenamento jurídico nacional.

2.2 O modelo das cidades sustentáveis na busca pela urbanização racional: utopia ou caminho?

Feito o panorama da urbanização em vários níveis, importante apresentar modelos para solucionar ou amenizar os problemas criados pelo rápido e desordenado crescimento urbano, pois pouco adianta o diagnóstico sem ações para tratar a patologia.

O modelo escolhido pelo presente trabalho é o das cidades sustentáveis. Isso decorre de três fatores: a) agir em três eixos interligados (social, econômico e ambiental), como será exposto adiante; b) ser um modelo bastante debatido em âmbito internacional, com menções em documentos da UN-HABITAT e considerado um dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS-11); c) por haver previsão deste modelo no ordenamento jurídico brasileiro, como será demonstrado mais à frente.

Antes de adentrar na questão do modelo das cidades sustentáveis, necessária uma rápida reflexão acerca dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, visto que muitas dúvidas ainda perduram acerca de seu conteúdo, e uma definição mais rígida é essencial para melhor compreensão do que será aqui proposto acerca da sustentabilidade das urbes.

2.2.1 O desenvolvimento sustentável: uma disputa terminológica e ideológica

Por bastante tempo, a ideia de desenvolvimento/crescimento econômico não incorporava dimensões como equidade e proteção ao meio ambiente. Cada uma dessas dimensões era considerada autônoma, não sendo havendo maiores interações entre elas.

Durante a segunda metade da década de 1960, cresce o debate acerca da finitude dos recursos naturais e sobre as consequências à humanidade, como um possível colapso socioambiental e econômico.

Um estudo denominado *Os Limites do Crescimento*, de 1972, elaborado pelo Clube de Roma (um *think tank* internacional de análise do sistema global), chamou a atenção de líderes e estudiosos ao concluir que vários tipos de recursos naturais — incluindo minérios utilizados na produção de bens de ampla circulação econômica — estariam esgotados em algumas décadas.

Sachs (2017), ao comentar o estudo citado, afirma que, apesar de as previsões do documento não terem sido concretizadas, pois foram descobertas várias reservas dos recursos

naturais abordados à época, ainda não se sabia que os reais limites não eram aqueles relativos à quantidade de minérios, mas sim à capacidade de funcionamento dos ecossistemas, de absorção dos gases de efeito estufa e outros poluentes. Ou seja, a mensagem era de que o planeta é finito e tem limites.

No mesmo ano de 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, onde foi adotada a Declaração de Estocolmo³⁰ (1972, *on-line*), a qual contém vários princípios acerca da temática desenvolvimento/proteção ambiental. Entre eles estão os princípios da necessidade de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, da necessidade de produção de recursos vitais renováveis, da cautela com o uso dos recursos não renováveis e da aplicação do “[...] 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”, entre tantos outros.

Já em 1983, a ONU cria a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de Comissão Brundtland, em homenagem à Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega e diretora da referida comissão. Este grupo tinha a tarefa de analisar as principais questões associadas ao binômio meio ambiente-desenvolvimento econômico e suas implicações, apresentando, ao fim, soluções inovadoras para os problemas encontrados.

O fruto do trabalho da Comissão Brundtland foi apresentado em 1987 e denominado de Nosso Futuro Comum (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). O documento trazia uma conexão entre crescimento econômico, necessidade da proteção ambiental e redução da pobreza mundial, que deveriam ser trabalhados de forma conjunta.

O relatório (1991, p. 17-18) não fugiu do tratamento da questão urbana, ao afirmar a necessidade de melhorias de infraestrutura, serviços e moradias, especialmente nas cidades dos países em desenvolvimento, os quais têm poucas condições de fornecê-las, gerando um crescimento no número de assentamentos informais de condições insalubres; enquanto isso, as cidades dos países industrializados sofriam com degradação ambiental, infraestrutura decadente e descaracterização dos bairros, mas, como possuem recursos financeiros, a solução desses problemas dependeria de vontade social e política. O relatório Brundtland (1991, p. 18) também destacou que a boa administração das cidades deveria levar em conta a

³⁰ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 6 out. 2018.

descentralização administrativa e de recursos para as autoridades locais, que teriam melhores condições de avaliarem a situação de sua área. Além disso, afirmava que “[...] o desenvolvimento sustentável das cidades depende de uma cooperação mais estreita com as maiorias pobres urbanas, que são os verdadeiros construtores das cidades” (1991, p. 18).

A partir deste relatório, desenvolveu-se aquilo que seria conhecido, especialmente após a conferência ECO 92, de desenvolvimento sustentável. Um novo paradigma de desenvolvimento que deveria atender “[...] as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas” (1991, p. 9).

Após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser lido por boa parte dos atores globais como um equilíbrio entre seus três eixos (econômico, social e ambiental), que teriam igual importância, não resolvendo, desta forma, a questão da amplitude do conceito, o que levou a uma intensa disputa ideológica a respeito de seu conteúdo.

Quanto a essa questão, Caradonna (2014, p. 6-7) afirma que o termo “desenvolvimento sustentável” é tão vago que está sujeito a exploração e *greenwashing*, isto é, a prática de empresas adotarem discurso ambientalmente correto sem realmente atuarem nesse sentido apenas visando valorizar seus produtos.

Outros, como Leff (2005, p. 23), afirmam que o discurso prevalente acerca do desenvolvimento sustentável visa apenas manter políticas neoliberais em funcionamento, sem atentar para os limites da natureza, o que tende a levar a uma grande catástrofe ambiental, motivada pela busca por desenvolvimento econômico ilimitado.

Entretanto, outros autores, como Bosselman (2015) e Caradonna (2014), partem da noção clássica de sustentabilidade para chegarem a um conceito de desenvolvimento sustentável que realmente represente a devida preocupação com suas três dimensões, sendo, assim, a sustentabilidade um fio condutor para este conceito.

Desta forma, Bosselman (2015, p. 41) informa que a concepção clássica de sustentabilidade, surgida nos tempos medievais, é a de “[...] viver da produção, não da matéria”, ou seja, de “viver dentro dos limites dos sistemas ecológicos”.

Caradonna (2014, p. 7-8), coadunando com Bosselman, afirma que o termo sustentabilidade surge da palavra latina “*sustinere*”, cujo significado é manter, suportar, restringir. Segundo Caradonna (2014, p. 7-8), quase todas as definições existentes de sustentabilidade enfatizam um ponto de vista ecológico, ou seja, a necessidade de os seres humanos viverem em harmonia com o meio natural.

Desta forma, a ideia de sustentabilidade está ligada à manutenção do equilíbrio dos sistemas ecológicos. Em outras palavras, o sentido do termo sustentabilidade é o de sustentabilidade ecológica, que deve ser um efetivo limite para a ação humana e para o crescimento econômico.

Essa noção seria, então, utilizada como fio condutor para interpretação do conceito de desenvolvimento sustentável, como expõe Bosselman (2015, p. 42-43), ao afirmar que a essência do conceito é ecológica, sendo este o fator mais relevante:

A percepção dos fatores ambiental, econômico e social como sendo igualmente importantes para o desenvolvimento sustentável é, indiscutivelmente, o maior equívoco do desenvolvimento sustentável e o maior obstáculo para se alcançar a justiça socioeconômica.

Ante essa disputa ideológica, tem início, de acordo com Bosselman (2015, p.47), a disputa entre duas correntes: a da sustentabilidade forte (ecologista, crítica do crescimento) e a da sustentabilidade fraca (colocando em pé de igualdade a justiça social, prosperidade econômica e sustentabilidade ambiental).

Mesmo ante a referida disputa, Bosselmann (2015, p. 48) afirma que a preponderância da sustentabilidade ecológica (sustentabilidade forte) não foi perdida, estando implícita no Relatório Brundtland, na Declaração do Rio (1992) e em tantos outros documentos internacionais relacionados ao meio ambiente, afirmando que a ideia de desenvolvimento sustentável só poderá alcançar sua capacidade normativa se levar em conta a ideia de sustentabilidade ecológica.

Concordando com a necessidade da preponderância sustentabilidade forte, Rees e Wackernagel (1996, p. 224-225) afirmam que, apesar das melhorias tecnológicas e econômicas, a humanidade continua em um estágio de dependência da produtividade e serviços de suporte de vida da ecoesfera, que forneceria recursos e fluxos (formas de “capital natural”) para o processo econômico. Assim, nenhum desenvolvimento é sustentável se depende do esgotamento contínuo do capital produtivo.

Desta forma, Rees e Wackernagel (1996, p. 225) afirmam, em defesa da sustentabilidade forte, que uma economia só seria sustentável se passasse de uma geração para outra um estoque de capital natural não inferior ao herdado pela geração anterior.

Para fins deste trabalho, será adotada a concepção de sustentabilidade forte como condutora do conceito de desenvolvimento sustentável, pois, diante do atual quadro de

conhecimento da humanidade e em benefício do princípio da precaução, é a que possui melhores condições de garantir a justiça intergeracional e preservação das condições de vida.

Claramente, havendo ofensa às capacidades de regeneração e absorção de impacto dos sistemas ecológicos do planeta, dificilmente será viável algum desenvolvimento econômico ou social, especialmente levando em conta o princípio da justiça intergeracional, que deve garantir às gerações futuras o acesso, pelo menos, à mesma quantidade de recursos naturais das gerações passadas.

Apenas a título de exemplo, a ONG Global Footprint Network (GFN) levanta, a cada ano, a data estimada em que a demanda anual de recursos naturais utilizados ou necessitados pela humanidade excede a capacidade regenerativa da natureza para aquele ano específico (*World Overshoot Day*). Esse cálculo é baseado em um indicador de sustentabilidade chamado “pegada ecológica”, que tem certas limitações, mas consegue dar um quadro do quanto tem de ser reduzido em relação ao consumo, melhorado tecnologicamente ou mudado em termos de comportamento para que seja alcançada a sustentabilidade (REES; WACKERNAGEL, 1996, p. 231).

Em sua última avaliação³¹ (2019, *on-line*), a Global Footprint Network informou que os recursos naturais para o ano de 2019 acabaram no mês de julho, o período mais cedo já calculado pela instituição. De 2000 — ano da primeira metragem feita pela GFN — até 2019, com raras exceções, os recursos naturais disponíveis para cada ano foram esgotados cada vez mais rapidamente: em 2000, esgotaram-se no mês de outubro, ou seja, dois meses a mais se comparados com a atual data de esgotamento.

Toda essa pressão causada pela humanidade tem consequências não apenas para outras espécies, mas também para o próprio ser humano. Uma das principais consequências — um consenso entre os cientistas climáticos, segundo dados da NASA³² (*on-line*) — é o aquecimento climático, que ameaça o planeta causando aumento do nível dos oceanos, inundações, redução da biodiversidade etc.

Desta forma, resta claro que não há uma relação de equilíbrio ecológico na atualidade, sendo necessário estabelecer limites para sua degradação, utilização de recursos e, ainda, a necessidade de sua recomposição como forma de alcançar a sustentabilidade e, via direta, o desenvolvimento sustentável.

³¹ Disponível em: <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>. Acesso em: 12 nov. 2019.

³² Disponível em: <https://climate.nasa.gov/scientific-consensus/>. Acesso em: 3 dez. 2018.

Logicamente, há muitos questionamentos a serem respondidos, a exemplo da relação entre capital natural e capital produzido, se ela é substitutiva ou complementar, o papel da tecnologia vindoura na proteção do meio ambiente e busca pelo desenvolvimento sustentável. Entretanto, como não há, ainda, o conhecimento necessário para solucionar várias destas questões, deve-se optar pela adoção dos princípios da precaução, utilizando-se o princípio da prevenção para o que já é sabido como potencialmente degradante ao meio ambiente.

O princípio da precaução, consoante Sands (2003, p. 267-268), começa a aparecer em tratados internacionais de proteção ambiental a partir da metade dos anos de 1980, e seu núcleo é bem percebido no princípio 15 da Declaração do Rio, de 1992³³:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (1992, *on-line*).

Já o princípio da prevenção, de acordo com Sands (2003, p. 247) dispõe que é necessário agir nos estágios iniciais, de preferência antes da ocorrência de qualquer dano. Este princípio é previsto, direta ou indiretamente, em diversos documentos internacionais de proteção ambiental, como a Declaração de Estocolmo de 1972, a Declaração do Rio de 1992, entre outros.

Ressalte-se que estes princípios estão positivados em vários ordenamentos jurídicos, como, por exemplo, o brasileiro.

Resta, por fim, afirmar que tanto a sustentabilidade quanto o próprio desenvolvimento sustentável são princípios jurídicos do direito ambiental internacional, orientando a criação de diversos documentos relativos à proteção ambiental internacional.

Neste ponto, segundo Bosselman (2015, p. 80-81), o desenvolvimento sustentável está presente em várias declarações internacionais (como a declaração do Rio e o Plano de Implementação e Declaração de Joanesburgo), e até mesmo foi invocado em uma decisão da Corte Internacional de Justiça (mesmo sem o Tribunal afirmar seu caráter de princípio com valor normativo), apesar de ainda não ter adquirido plena personalidade jurídica internacional, sendo, assim, um *soft law*.

³³ Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 7 ago. 2018.

Barral (2012) afirma que o fato do princípio do desenvolvimento sustentável se apresentar, basicamente, em documentos de *soft law* não retira a sua normatividade, apenas aumentaria a margem de apreciação por parte das nações participantes destas declarações. Para ela, o *soft law* seria muito brando para que obrigasse as nações a se desenvolverem de forma sustentável, mas faria, pelo menos, o papel de obrigar os Estados a promoverem e tentarem alcançar o desenvolvimento sustentável.

Assim, ante ao exposto, tem-se por desenvolvimento sustentável aquele que possui três dimensões: a econômica, social e ecológica, sendo esta última uma condição/limite para a implementação das outras duas, pois, não havendo a proteção ambiental efetiva, dado o conhecimento científico e tecnológico atual, a vida no planeta estaria ameaçada, além de provavelmente inviável haver desenvolvimento econômico e justiça social sem respeito aos limites naturais. Ou seja, só pode haver desenvolvimento econômico e social caso respeitados os limites ecológicos do planeta.

Estes conceitos são importantes para a compreensão da ideia de cidades sustentáveis, a serem analisados no próximo tópico, principalmente ante o panorama mostrado no primeiro tópico deste trabalho, onde foram expostos inúmeros problemas causados pela urbanização, especialmente quanto a questões sociais e ambientais (os centros urbanos são os maiores poluidores do planeta).

2.2.2 Cidades sustentáveis como caminho para superação da crise urbana: unindo as agendas urbana e ambiental

Como exposto, as cidades são os centros de habitação da maior parte da população mundial na atualidade, e continuam a crescer em rápida proporção. Apesar de bastante diferentes entre si, via de regra, apresentam certas características comuns.

Sachs (2017), por exemplo, traz alguns fatores distintivos das cidades: 1) possuem alta concentração populacional; 2) a economia voltada essencialmente para indústria e serviços; 3) são zonas relativamente produtivas economicamente, sendo a produção média das pessoas da zona urbana duas ou três vezes a das pessoas das zonas rurais de um país; 4) são centros de atividades inovadoras, como tecnológicas e universidades; 5) são, geralmente, grandes centros de comércio; 6) as grandes cidades, geralmente, estão perto do litoral ou têm acesso a ele; 7) são, geralmente, centros de grande desigualdade social; 8) são lugares de rápido crescimento populacional; 9) têm a produtividade favorecida pelos grandes mercados que oferecem; 10) enfrentam grandes problemas com externalidades urbanas, como congestionamentos, poluição, degradação ambiental, entre outros.

Os aspectos citados demonstram alguns dos grandes desafios enfrentados pelos centros urbanos. Muitos destes pontos, entretanto, também representam oportunidades para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população habitante dessas cidades.

Rees e Wackernagel (1996, p. 242), por exemplo, afirmam que, apesar dos grandes problemas apresentados, as cidades podem ajudar no processo de desenvolvimento sustentável global de várias formas, como o fato de requererem menos custo *per capita* para instalação de infraestruturas como esgoto sanitário e tratamento de água; maior possibilidade de reciclar produtos; menor demanda por terra, visto a grande densidade populacional dos centros urbanos; e redução do uso de combustíveis fósseis usados por automóveis pela possibilidade de deslocamentos por transporte público, bicicletas e caminhadas.

Ante esse quadro de desafios e oportunidades para a sustentabilidade global, representados pelos centros urbanos, faz-se necessário responder o que seria uma cidade sustentável e qual sua contribuição no combate à crise urbana.

Definir cidades sustentáveis não é uma tarefa fácil. Como exposto, os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são objetos de intensa disputa política e ideológica, e isto se reflete no conceito de cidades sustentáveis.

Poucas nações questionam que é necessário alcançar a sustentabilidade nas cidades dos mundos, mas não há um consenso quanto ao conteúdo necessário para uma cidade ser considerada sustentável.

Satterthwaite (1997, p. 1668) expõe, inclusive, que a gama de objetivos econômicos, sociais, políticos, culturais e institucionais que afirmam fazer parte do desenvolvimento sustentável é tão grande que boa parte dos governos e agências internacionais podem caracterizar algumas de suas ações como contributivas para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável, mesmo que visem objetivos que, quando atingidos em um determinado setor ou localização, representem um passo atrás na implementação do desenvolvimento sustentável em outro setor ou localização.

Ou seja, não há uma integração de ações visando o mesmo fim: o desenvolvimento sustentável. Muitas vezes, as ações são isoladas, sem atentar para um quadro macro, mais completo, objetivando apenas uma das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Além disso, como explica Porras (2009), as cidades são muito diversas entre si, então também têm políticas para o desenvolvimento sustentável bastante diferentes, cada uma estabelecendo certas prioridades em detrimento de outras.

De acordo com Porras (2009), Cada cidade tem necessidades e vocações distintas, especialmente quando se trata de cidades localizadas em países com nível de desenvolvimento econômico e social distintos. Portanto, deve-se esperar, inclusive, uma diferença de prioridades entre as políticas para desenvolvimento sustentável das cidades ricas dos países do norte para as das cidades pobres dos países do sul³⁴³⁵.

Interessante análise é realizada por Acelrad (1999) ao dissertar a respeito dos discursos de sustentabilidade urbana. Ele afirma que houve uma “ambientalização” do discurso sobre políticas urbanas e, ao mesmo tempo, um aumento do tratamento da questão ambiental no discurso das políticas urbanas. Ou seja, o discurso a respeito da sustentabilidade dos centros urbanos parte tanto da perspectiva ambiental quanto é incluído dentro do debate acerca de políticas urbanas.

Acelrad (1999, p. 82-87) faz, então, uma classificação das matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, utilizando a seguinte divisão: 1) representação técnico-material da cidade, que é subdividida em modelo da racionalidade ecoenergética e modelo do equilíbrio metabólico. Neste modelo a cidade é vista como uma continuidade de material e de fluxos, ou seja, em sua perspectiva material, onde a sustentabilidade dependeria de redução de gastos de energia, consumo e recursos naturais, o que poderia reduzir a dimensão política do espaço urbano; 2) cidade como espaço da “qualidade de vida”, subdividida nos modelos da pureza, cidadania e patrimônio. Neste caso a cidade seria vista como um espaço de externalidades negativas (poluição, dejetos etc.), que seriam solucionadas com o fomento de direitos para os habitantes. Também seria possível equacionar esse modelo com a ecoeficiência, ou seja, o discurso ambiental da eficiência seria trazido para dentro da discussão acerca da qualidade de vida; 3) a reconstituição da legitimidade das políticas urbanas. Aqui, a insustentabilidade urbana seria decorrente da falta de capacidade das políticas urbanas de fornecerem a quantidade e a qualidade de serviços urbanos demandados pela sociedade, o que poderia gerar instabilidade nas bases de legitimidade daqueles responsáveis pela política urbana. Esse

³⁴ Neste ponto, quanto à disparidade entre cidades ricas do norte e pobres do sul, Costa (1999, p. 59) afirma que as cidades dos países industrializados, apesar da grande desigualdade, apresentam bons níveis de acesso à moradia, serviços públicos e outros benefícios providos pelo Estado de bem-estar social, não sendo mais um objeto de demanda como ocorre nas cidades do sul.

³⁵ Esse quadro de disparidade norte/sul é corroborado pelos dados trazidos no primeiro tópico deste trabalho, principalmente quanto à distância das cidades brasileiras no quesito fornecimento de serviços e estrutura urbana, o que reforça o argumento de que as prioridades das cidades do sul, representadas pelas brasileiras, são diferentes da realidade das cidades do norte, onde já há bom nível de fornecimento de serviços e estrutura urbana.

desequilíbrio no fornecimento de serviços acabaria por ocasionar desigualdade e degradação ambiental, ou seja, a questão ambiental também estaria envolvida.

Assim, esses modelos discursivos acabam por abarcar situações e dimensões semelhantes (qualidade de vida, proteção ambiental, eficiência no uso de recursos etc.), mas com intensidades diferentes no que toca ao aspecto técnico, político e social, em seus aspectos negativos e positivos. Este trabalho, apesar de não se filiar especificamente a nenhuma das correntes acima expostas, aproxima-se mais à corrente da cidade como qualidade de vida, até por ser esse o aspecto fundamental da política de desenvolvimento urbano presente na Constituição Federal brasileira³⁶.

Importante lembrar, como informa Costa (1999, p.55-56), que há certa contradição e oposição entre os termos urbano e ambiental, de forma que há conflitos de difícil, mas não impossível, solução na noção de desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis. Segundo Costa (1999, p. 55-56), esse conflito se deve ao fato de as duas agendas terem surgido em áreas diferentes do conhecimento, havendo, todavia, certa convergência na atualidade, em face da noção de desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, o discurso acerca da sustentabilidade urbana e do desenvolvimento sustentável/cidades sustentáveis parece realmente ter dado confluência a questões urbanas e ambientais, como demonstram dois importantes e recentes documentos internacionais: os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana.

Os ODS³⁷ (*on-line*) foram previstos na Agenda 2030, aprovada em 2015 após reunião com a presença de representantes de 193 Estados-membros da ONU, onde foi reconhecido que a erradicação da pobreza era o maior desafio global para a implementação do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 traz, ao todo, 17 Objetivos para o Desenvolvimento sustentável e 169 metas (a serem implementados até o ano de 2030), que visam erradicar a pobreza e dar vida digna para a população mundial, dentro dos limites do planeta (aqui, nota-se a presença de uma agenda social que tem por teto justamente os limites ecológicos do planeta). Entre os ODS, encontra-se o ODS-11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis, tendo por propósito “[...] tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

³⁶ 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.

³⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

Este ODS tem as seguintes metas³⁸:

- 11.1. Até 2030, garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas
- 11.2. até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão de transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;
- 11.3. Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países;
- 11.4. Fortalecer os esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;
- 11.5. Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas econômicas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;
- 11.6. Até 2030, reduzir o impacto negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.
- 11.7. Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.
- 11.a. Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.
- 11.b. Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudanças do clima, a resiliência a desastres, e desenvolver e implementar, de acordo com o marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastre em todos os níveis.
- 11.c. Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais (*on-line*).

Já a Nova Agenda Urbana (NAU) foi aprovada em 2016, durante a Habitat III, Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que reuniu cerca de 36 mil pessoas de 167 países diferentes durante 4 dias na cidade de Quito, Equador. A NAU é o documento orientador da urbanização mundial, a vigor até o ano de 2036 — ou seja, é um instrumento intrinsecamente de política urbana.

Para concretizar seus diversos objetivos — que não serão tratados neste momento dada a grande extensão do documento — a NAU adota 3 princípios orientadores de suas ações:

³⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

(a) Não deixar ninguém para trás, por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural, integração no espaço urbano, melhoria de habitabilidade, educação, segurança alimentar e nutrição, saúde e bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de VIH/SIDA, tuberculose, e malária, promovendo segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; assegurando participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos; e proporcionando acesso igualitário para todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível.

(b) Economias sustentáveis e inclusivas, por meio do aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, assegurando a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades econômicos e produtivos; prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a posse da terra segura e gerindo a perda de densidade urbana, quando cabível.

(c) Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas (2016).

Fica evidente, da mera exposição dos dispositivos citados, a presença de uma união entre as agendas urbana e ambiental, com ponto de partida nas questões relativas à agenda urbana. Ou seja, os dois instrumentos citados trazem o discurso de uma agenda urbana “esverdeada”, unindo à problemática urbana questões ambientais referentes a particularidades dos centros urbanos.

Exemplos disto estão em metas do ODS 11, como aumentar a urbanização sustentável, reduzir o impacto negativo per capita (redução de emissões e nível de poluição geral), e apoiar construções sustentáveis em países em desenvolvimento, onde há clara relação entre as agendas urbana e ambiental.

Os princípios da Nova Agenda Urbana são outro ponto visível de conexão entre as agendas urbana e ambiental e, como disposto em seu texto, cada um destes princípios está visivelmente relacionado a uma das dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental).

Assim, não parece excesso afirmar que o modelo de cidades sustentáveis (desenvolvimento urbano sustentável) surge como uma forma de dar certa convergência a duas agendas (urbana e ambiental) que por muito tempo tendiam mais à separação do que à união.

Esta afirmação não exclui, porém, divergências que sempre poderão existir, assim como a apropriação do discurso da sustentabilidade urbana para fins outros que não a

convergência de agendas visando a um desenvolvimento urbano sustentável nos moldes do aqui definido, e a própria questão da preponderância das prioridades de cada agenda.

Feita a devida reflexão, é importante, neste momento, trazer um conceito, ainda que amplo, de cidades sustentáveis, para que haja um mínimo direcionamento de políticas públicas e privadas, estabelecendo, também, certos limites.

Genericamente, cidades sustentáveis podem ser definidas, de acordo com Sachs (2017), como aquelas que promovem atividades econômicas produtivas, são social e politicamente inclusivas e ambientalmente sustentáveis:

Por outras palavras, têm de promover atividades econômicas eficientes, garantir que todos os cidadãos possam beneficiar das mesmas e fazê-lo de um modo que preserve a biodiversidade, a qualidade do ar e da água e a saúde física e segurança dos cidadãos, sobretudo numa época de alterações climáticas e crescente vulnerabilidade a desastres climáticos extremos (SACHS, 2017, n.p.).

Neste conceito, apesar de não expressamente, aparece novamente a ideia tratada quando da definição do que seria desenvolvimento sustentável: a de sustentabilidade ecológica como base para as outras dimensões do desenvolvimento sustentável, haja vista que o mencionado autor fala que a eficiência econômica e a inclusão social têm de ser feitas de modo a preservar a biodiversidade, qualidade da água e do ar e saúde física e segurança dos cidadãos.

Desta forma, podemos conceituar cidades sustentáveis traçando um paralelo com o conceito de desenvolvimento sustentável anteriormente trabalhado.

Assim, cidades sustentáveis seriam aquelas que, respeitando o princípio da justiça intergeracional, são socialmente inclusivas, economicamente eficientes e ambientalmente sustentáveis, sendo esta última dimensão uma base para atuação das outras.

Deve ser levado em conta também, nas palavras de Rees e Wackernagel (1996, p. 236), que nenhuma cidade pode alcançar a sustentabilidade por si só, pois os centros urbanos, através do comércio e dos ciclos biogeoquímicos naturais “apropriam-se” das funções de produção ecológica e de suporte à vida de regiões distantes do mundo todo.

Tem-se, assim, um conceito bastante genérico de cidades sustentáveis, com margem para escolha de prioridades, mas, também estabelecendo uma base de atuação, o da necessidade da sustentabilidade ecológica.

Haveria, no entanto, algum conteúdo mínimo do que seria uma cidade sustentável?

Várias organizações internacionais e nacionais, públicas e privadas, estabeleceram certos indicadores como relacionados ao conteúdo esperado das cidades sustentáveis, de forma que uma análise dos indicadores propostos por estas entidades poderia dar certo um indicativo, um direcionamento, do que, de maneira mais específica e consensual, estaria contido no conceito de cidades sustentáveis.

Para fins deste trabalho, serão expostos apenas os indicadores levantados por 3 diferentes instituições, como forma de dar uma visão geral acerca dos principais indicadores usados globalmente para auferir a sustentabilidade das cidades. Da mesma forma, estes indicadores serão apenas elencados, sem adentrar em maiores especificidades.

As três instituições escolhidas foram selecionadas por sua representatividade global e fundamentos na escolha dos indicadores. São elas: a Organização das Nações Unidas, que, como exposto, determinou a busca por cidades sustentáveis como um dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, desenvolvendo indicadores para cada um destes objetivos; a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, agência da União Europeia elaboradora de indicadores de sustentabilidade urbanos baseados na Carta de Aalborg, adotada na Primeira Conferência Europeia Sobre Cidades Sustentáveis; e os indicadores levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a elaboração do Relatório Brasileiro para a Habitat III, conferência da ONU para assentamentos humanos e cidades sustentáveis, pois traz a discussão para o âmbito brasileiro, dando uma certa visão da realidade sul-americana, ainda que parcialmente. Desta forma, são indicadores representativos do âmbito global, europeu (norte) e brasileiro (sul).

Importante lembrar que os indicadores têm limitações e também sofrem críticas, como as feitas por Kaika (2017), que afirma que os indicadores, muitas vezes, são feitos através de consensos e não representam, por isso, as verdadeiras dificuldades enfrentadas pelas cidades. Em que pese a boa ponderação desta crítica, não significa que estes indicadores não tenham utilidade, de forma que, de maneira geral, podem, sim, ser utilizados com a finalidade de uma maior especificação das necessidades dos centros urbanos para o desenvolvimento sustentável.

A ONU, ao estabelecer as cidades sustentáveis, inclusivas, seguras e resilientes como um Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 11), trouxe os seguintes indicadores: 1) proporção de população urbana vivendo em favelas, assentamentos informais ou habitações inadequadas; 2) proporção da população que tem acesso a transporte público, por sexo, idade e deficiência; 3) relação da taxa de consumo de terra em relação à taxa de crescimento populacional; 4) proporção de cidades com estrutura para participação direta da

sociedade civil, de forma democrática e regular, no planejamento urbano; 5) total de gasto (público e privado) *per capita* na preservação, proteção e conservação do patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio, nível de governo, tipo de gasto e tipo de financiamento privado; 6) número de mortos, desaparecidos e afetados por desastres por 100.000 habitantes; 7) perda econômica direta em relação ao PIB relacionada a desastres; 8) proporção de resíduos sólidos coletados e devidamente descartados em relação ao total de resíduos sólidos gerados, por cidades; 9) níveis médios anuais de emissão de partículas finas; 10) proporção média de áreas construídas que são espaços abertos de uso público de todos, por sexo, idade e deficiência; 11) proporção de pessoas vítimas de violência sexual ou física, por sexo, idade e deficiência, nos últimos 12 meses; 12) proporção da população que vive em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional, integrando projeções populacionais e necessidades de recursos, por tamanho da cidade; 13) proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução do risco de desastres em consonância com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030; 14) número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres; 15) proporção de suporte financeiro para os países menos desenvolvidos que é alocado para a construção e adaptação de edifícios sustentáveis, resilientes e eficientes em recursos, utilizando materiais locais.

A Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho elaborou 16 indicadores de sustentabilidade urbana (2018, p. 19-20). São eles: 1) aquecimento global, relacionado às emissões de gases de efeito estufa; b) qualidade do ar; c) acidificação do solo; d) toxicificação do ecossistema; e) mobilidade urbana; f) manejo de resíduos; g) Consumo de energia; h) incômodo (referente à poluição sonora e visual); i) justiça social; j) qualidade da moradia; l) segurança urbana; m) economia urbana sustentável; n) porcentagem de áreas verdes, públicas e de patrimônio local necessitada de reparos; o) participação popular; e p) “sustentabilidade única”. Devem ser elaborados por cada cidade, referentes a fatores ou eventos únicos que levam ao desenvolvimento sustentável.

Quanto aos indicadores elaborados pelo IPEA³⁹ (*on-line*), quando da preparação da participação brasileira para a Habitat III, estes foram divididos em 7 eixos, em um total de 80 indicadores. Segundo a própria instituição (2016, p.14), a escolha destes indicadores representa não apenas os propostos de maneira geral pela ONU ou os conhecimentos próprios

³⁹ Disponível em: <http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii>. Acesso em: 2 dez. 2018.

do IPEA, mas resultaram “dos debates sobre qual informação melhor representa o Brasil visto pelos brasileiros”. Devido a esse extenso rol, serão apresentados, aqui, apenas os eixos trabalhados pela instituição, com suas variáveis.

Os sete eixos trabalhados pelo IPEA foram: a) questões demográficas, com variáveis referentes a gênero, necessidade dos jovens e idosos, velocidade de urbanização e relação urbano-rural; b) planejamento urbano e territorial, com variáveis sobre planejamento e projeto urbano sustentável; gestão da terra, inclusive espraiamento urbano; produção de alimentos na área urbana e periurbana; desafios da mobilidade urbana; e capacidade técnica para planejar e gerenciar cidades; c) meio ambiente e urbanização, com variáveis referentes a mudanças climáticas; risco de desastres; congestionamentos e poluição do ar; d) governança pública e legislação, com variáveis sobre legislação urbana; descentralização e fortalecimento das autoridades locais; participação e os direitos humanos no desenvolvimento urbano; segurança urbana e inclusão e equidade social; e) economia urbana, com variáveis sobre financiamento local/municipal; acesso ao financiamento habitacional; desenvolvimento econômico local; empregos e meios de vida decentes e integração da economia urbana na política nacional de desenvolvimento; f) habitação e serviços básicos, com variáveis sobre melhoramentos de favelas e prevenção de favelização; acesso à habitação adequada; garantia de acesso ao serviço de água potável; garantia de acesso ao serviço de esgotamento sanitário e à drenagem urbana; acesso a energias domésticas limpas; acesso aos meios de transportes sustentáveis; g) indicadores de referência ONU-Habitat. Aqui, o IPEA, somou aos indicadores mais específicos referentes ao território brasileiro, outros utilizados pela Agência da ONU para Assentamentos Humanos, a UN-Habitat, que consistem em percentual de pessoas vivendo em favelas; percentual da população urbana com acesso a moradia adequada; percentual de pessoas vivendo em áreas urbanas com acesso à água potável; percentual de pessoas com acesso a esgotamento sanitário adequado; percentual de pessoas em áreas urbanas com acesso à coleta regular de resíduos sólidos; percentual de pessoas vivendo em áreas com acesso a energias domésticas limpas; percentual de pessoas vivendo em áreas com acesso ao transporte público; e nível de descentralização efetiva para o desenvolvimento urbano sustentável através de vários tipos de metragens, como percentual de despesas de autoridades locais financiadas por arrecadação local.

Uma rápida análise comparativa entre as três perspectivas acima apontadas demonstram uma preponderância quantitativa para questões sociais nos indicadores brasileiros, uma maior preocupação com a sustentabilidade ecológica nos indicadores da

Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, e um maior equilíbrio entre essas dimensões nos indicadores do ODS 11, elaborados pela ONU.

Essas perspectivas corroboram com afirmativa feita anteriormente em relação às disparidades existentes entre as cidades do hemisfério norte e as do hemisfério sul e aos focos de desenvolvimento sustentável de cada um.

De toda forma, apesar de perspectivas diferentes e, aparentemente, pesos diferentes para questões como justiça social e proteção ambiental, há similaridades nos indicadores levantados pelas três instituições, como a preocupação com mudanças climáticas e aquecimento global, poluição atmosférica, destinos dos resíduos sólidos e reciclagem, participação democrática, moradia digna, segurança urbana e transporte público de qualidade. Havendo, sim, nesta pequena amostragem, indicadores de conteúdo mínimo caracterizadores da sustentabilidade urbana, que abarcaria justamente as três dimensões clássicas do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica.

Apenas como um reforço, é relevante informar que a presença de forma positiva desses indicadores não torna uma cidade sustentável per se, pois cada cidade apresenta particularidades e necessidades próprias, além de que as trocas próprias da globalização fazem com que haja impactos externos causados pelos centros urbanos, ocasionando dependências externas de sustentabilidade. As cidades sustentáveis seriam, desta forma, não um fim em si, mas um caminho a ser galgado.

Assim, expostos alguns dos principais tópicos a respeito do conceito de cidades sustentáveis, parte-se para o debate acerca do direito a cidades sustentáveis no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

2.2 O direito a cidades sustentáveis: diretriz chave do desenvolvimento urbano brasileiro

O direito a cidades sustentáveis está expressamente previsto no ordenamento jurídico pátrio no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), o que faz do Brasil um dos únicos países do mundo a positivizar este direito em instrumentos normativos cogentes (SALTZ *et al.*, 2017, p.1220).

Antes de adentrar de forma mais direta na análise deste direito, necessária uma exposição acerca da competência legislativa e administrativa para edição de normas de direito urbanístico no Brasil, em decorrência da particularidade da existência de quatro tipos de entes federativos no país (União, estados, Distrito Federal e municípios), que são autônomos entre si, possuindo competências próprias e conjuntas, de forma que todos participarão na formação da política urbana nacional e, conseqüentemente, das cidades sustentáveis.

2.3.1 Competências urbanísticas brasileiras: o município como foco da implementação do desenvolvimento urbano sustentável

Conforme exposto anteriormente, o desenvolvimento urbano sustentável acaba por unir duas agendas que possuem muitos conflitos entre si: a agenda urbana e a agenda ambiental.

Desta forma, é necessário saber o regramento de competências para legislar e implementar o desenvolvimento urbano sustentável no Brasil, buscando o papel de cada ente federativo neste pontos, principalmente em relação as normas urbanísticas e ambientais.

As ordens urbanística e ambiental brasileiras, assim como toda ordem jurídica, advêm da Constituição Federal de 1988. Nela é possível encontrar dois artigos paradigmáticos para as duas agendas: os arts.182 e 225.

Este último, art.225, traz o paradigma da proteção ambiental, afirmando ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de todos, configurando-se em um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e impondo ao Poder Público e à sociedade o dever de preservá-lo e defendê-lo para às presentes e futuras gerações. O referente artigo, em seus parágrafos, dispõe, entre outras coisas, acerca de uma série de obrigações para o Poder Público em termos de proteção ambiental.

Conforme Sarlet e Fensterseifer (2010), ao constitucionalizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador brasileiro, além de transformá-lo em um direito fundamental, reconheceu uma dupla funcionalidade para a proteção ambiental: a de tarefa e objetivo do Estado e a de direito e dever do indivíduo, surgindo, daí, uma série de direitos e deveres fundamentais de ordem ecológica.

O constituinte reconhece também, neste dispositivo, que o meio ambiente é fundamental para a sadia qualidade de vida, concedendo, desta forma, grande importância a sua proteção. Além disso, expôs que ele deveria ser ecologicamente equilibrado, o que, nas palavras de Ferreira e Leite (2012, p. 34), significa que deve haver um equilíbrio entre as forças díspares, não podendo essa característica ser separada da noção de meio ambiente, pois seria no equilíbrio ecológico onde haveria o mínimo necessário para a saudável qualidade de vida, o que, de certa forma, reforça a ideia da necessidade de preservação ambiental quando da atuação das atividades humanas, como foi trabalhado na elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável neste trabalho.

Importante lição é trazida por Sotto (2015, p. 66), ao afirmar que a proteção do art. 225, CF, não é dada apenas ao meio ambiente natural, mas, também, ao meio ambiente

artificial, ou seja, aquele formado pelas cidades, atraindo, assim, para o direito urbanístico, a aplicação de princípios como o da prevenção, precaução, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, entre outros, de forma subsidiária.

Assim, o próprio ordenamento jurídico nacional traz elementos para a confluência da agenda urbana e da agenda ambiental, o que fica mais evidente dá análise do caput do art. 182⁴⁰ da Constituição, que traz as bases e fundamentos da política urbana nacional:

O caput deste artigo, ao referir-se ao “bem-estar de seus habitantes”, de acordo com Sotto (2015, p. 64), faz clara remissão ao art. 225 da Constituição quando este fala que todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Apesar de silogismos serem falhos, não parece irrelevante a afirmativa de que se a política de desenvolvimento urbano visa, entre outras coisas, garantir o bem-estar de seus habitantes, e a própria Constituição afirma ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida, então, a política de desenvolvimento urbano deve, sim, garantir a preservação deste equilíbrio ecológico quando de sua execução.

Neste sentido, Di Sarno (2004, p. 90-94) expõe que o meio ambiente urbano, que é objeto do direito urbanístico, é integrado pelos quatro aspectos do meio ambiente (artificial, natural, do trabalho e cultural), de forma que, ao abordar o direito urbanístico, sempre haverá abordagem de algum aspecto do direito ambiental, não sendo este fato uma síntese, soma, mas, sim, a “qualificação que o urbanismo moderno recebe ao conformar a dinâmica de seus objetivos às necessidades atuais” (2004, p. 94).

Continuando a análise do referido art. 182, este dispõe que a “política de desenvolvimento urbano” tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus cidadãos”, sendo essa execução de competência dos municípios, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Estas diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano foram previstas na Lei n.º 10.257, autointitulada de Estatuto da Cidade, aprovada 13 anos após a promulgação da Constituição Federal, depois de longo período de tramitação no Congresso Nacional. O Estatuto da Cidade, segundo Fernandes (2010, p. 68), consolidou o exposto no art.182 da Constituição, trazendo novos critérios econômicos, sociais e ambientais para a atuação do

⁴⁰ 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 (BRASIL, 1988).

Estado, do mercado imobiliário e da sociedade. Trata-se de um instrumento normativo de forte cogência, devendo ser obedecido por todos os entes estatais, especialmente os municípios, quando da aplicação da política de desenvolvimento urbano.

Importa, neste ponto, trazer às competências dos entes federados nacionais em relação às matérias de direito urbanístico e ambiental (e correlacionadas), em decorrência de ambas as matérias estarem relacionadas ao meio ambiente urbano (como foi demonstrado) e, desta forma, a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável.

Neste ponto, o art. 24, I, da Constituição, que confere competência concorrente à União, aos estados e aos municípios para legislar acerca de direito urbanístico. Já os incisos VI, VII e VIII, do citado artigo, tratam, respectivamente, da competência concorrente para legislar acerca de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nestes casos, competirá à União a edição de normas de caráter geral (art. 24, §1º), ficando os estados (art. 24, §2º) e os municípios (art. 30, §2º) com a competência suplementar neste ponto e, em caso de inexistência de normas gerais elaboradas pela União, caberá aos estados a competência plena (art. 24, §3º).

Assim como a competência para legislar sobre direito urbanístico e direito ambiental, União, estados e municípios detêm outras competências materiais comuns (art. 23) relativas a assuntos correlatos à política urbana e meio ambiente, como proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

A União, além da competência de instituir normas gerais de direito urbanístico, política de desenvolvimento urbano e de direito ambiental, ainda possui diversas outras competências legislativas e materiais conexas a essas temáticas, como a competência privativa para legislar sobre direito civil; desapropriação; política nacional de transporte; água, energia, informática e telecomunicações; registros públicos; sistema estatístico, cartográfico e de geologia; licitação e contratação; além de possuir competência material exclusiva sobre elaboração e execução de planos nacionais e regionais de território e desenvolvimento econômico e social; exploração, direta ou mediante autorização, concessão

ou permissão, dos serviços de telecomunicação, serviço de instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d'água, em articulação com os estados onde se situam esses potenciais hidroenergéticos; planejamento e promoção para defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações; instituição do sistema nacional de recursos hídricos, definindo critérios de outorga dos direitos de seu uso; instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos; estabelecimento de diretrizes para o sistema nacional de viação.

Em relação às mencionadas competências da União, importante alerta faz Sotto (2015, p. 62-63) ao informar que o previsto no art. 21, XX, CF (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano) não deve ser confundido com o disposto no caput do art.182, CF (estabelecer diretrizes gerais para política de desenvolvimento urbano). Segundo a autora (2015, p. 62-63), esta última norma refere-se a normas gerais nacionais de caráter cogente, devendo ser criadas por lei federal, enquanto a primeira norma é relativa à estruturação de planos, ações e programas federais de políticas públicas conexas ao desenvolvimento urbano, como no caso do saneamento e habitação, o que pode ser feito tanto por lei quanto por ato normativo emitido pelo Executivo Federal.

Quanto aos estados, cabe a estes a chamada competência residual (art. 25, §1º, CF), além da possibilidade de, por lei complementar, instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §1º). Neste último ponto, importa citar a existência do Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089), publicado em 12 de janeiro de 2015, cuja função é estabelecer diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

Neste ponto, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e, no que couber, microrregiões pelos estados deve obedecer ao regramento do Estatuto da Metrópole, que dispõe, inclusive, acerca da busca pelo desenvolvimento sustentável como princípio da governança interfederativa (art. 6º, VII).

Quanto aos municípios, o art. 30 da Constituição reservou outras competências legislativas e materiais em relação a disciplinas correlatas à política urbana e ao meio ambiente, como a de criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (IV); e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII); 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 (V); promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (IX), e legislar sobre assuntos de interesse local (I).

Neste último ponto, ressalva Meirelles (2008, p. 136), que interesse local é aquele que tem predominância para o município em detrimento do estado e da União, sendo uma diferença de grau, visto não haver interesse local que não seja também estadual e nacional.

Di Sarno (2004, p. 39-40), ao analisar o referido artigo constitucional, afirma que, de sua leitura, dois pontos ficam claros: o município tem competência exclusiva para a organização da cidade e de sua normatização; e o fato do município ter competência para agir em todo assunto que lhe for peculiar.

Somando o disposto ao caput do art. 182, da Constituição, que dispõe ser dos municípios a execução da política de desenvolvimento urbano, não restam dúvidas da importância dos municípios para a efetivação da política urbana nacional, como informa Di Sarno (2004, p. 40):

Na verdade, a instância local é quem detém a competência material e legislativa para realizar a política urbana, conforme determina o art.182 da Carta Magna. 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 população.

Além disso, o art. 182, §1º, diz que o plano diretor, aprovado pelo Legislativo municipal, é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano, sendo ele o responsável por delimitar qual a função social da propriedade urbana (art. 182, §2º, CF), o que deixa transparecer que essa função social pode variar conforme as particularidades de cada município — logicamente, desde que obedecidas as normas constitucionais, do Estatuto da Cidade e regramentos de competência estadual.

Assim, ante o exposto, fica patente, apesar da participação dos outros entes federativos, a predominância do município na implementação de uma política para desenvolvimento urbano sustentável, ou, como expressa Silva (2018, p. 63), “[...] as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”.

Os municípios, desta forma, até mesmo por estarem mais perto de seus habitantes e conhecerem, via de regra, as particularidades locais, são os principais executores e

articuladores da política urbana, sendo, por isso, os grandes responsáveis por acertos e falhas na busca pelo direito a cidades sustentáveis.

2.3.2 O direito a cidades sustentáveis ou direito ao desenvolvimento urbano sustentável

De início, é importante trazer à tona a questão da nomenclatura do direito objeto deste estudo. Apesar da denominação legal/positivada no ordenamento jurídico brasileiro ser “direito a cidades sustentáveis”, muitos pesquisadores, como Fernandes (2007), Mello (2017) e Saltz *et al.* (2017), ao se referirem ao dispositivo do Estatuto da Cidade, onde consta expressamente o direito aqui analisado, preferem chamá-lo de direito à cidade.

O termo direito à cidade advém da obra homônima, lançada em 1968, de autoria do filósofo francês Henry Lefebvre, que, de acordo com Fernandes (2007, p. 208-211), teve forte influência na América Latina, com os movimentos de reforma urbana da região, adotando como base duas ideias centrais da obra citada: o direito à habitação e o direito à participação.

Para Lefebvre (2011, p. 117-118), o direito (ou pseudodireito, em suas palavras) à cidade seria “o direito à vida urbana, transformada, renovada”, uma reação à exclusão das classes menos favorecidas da vida urbana, por estarem afastadas de seu núcleo e não terem muito poder para influenciar os rumos dos centros urbanos, detidos apenas por uma elite. Entretanto, como afirma Fernandes (2007, p. 208), o conceito de Lefebvre era basicamente político-filosófico e não explorava como e em qual extensão a ordem jurídica determinava o padrão de exclusão urbana.

Em uma vertente semelhante à de Lefebvre, de quem recebeu certa influência, Harvey (2014, p. 28) também adota uma postura de intenso caráter político e social, e define o direito à cidade da seguinte forma:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização.

No Brasil, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (atualmente Fórum Nacional de Reforma Urbana) tinha influência das ideias de Lefebvre, e segundo Cafrune (2016, p. 188), adotava, entre seus princípios, os direitos à cidade e à cidadania,

compreendidos pelo MNRU como o acesso a serviços e equipamentos urbanos e a condições de vida digna nos centros urbanos. Este movimento teve, inclusive, bastante importância na inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (CAFRUNE, 2016, p. 188).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana, como informa Cafrune (2016, p. 188), mantém boa relação com várias organizações internacionais, participando de diversos eventos de grande porte da ONU, e, junto com outras entidades, elaborou um importante documento intitulado Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁴¹, que define o direito à cidade em termos bastante amplos:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes (2006, *on-line*).

Este conceito, apesar de bastante amplo, traz um pouco mais de concretude e uso linguagem jurídica para o instituto, ao dispor uma série de outros direitos que, interligados, formariam o direito à cidade. Apesar disso, o cunho político-social aparenta se sobressair, pois, como afirma Mello (2017, p. 447), parece mais “[...] um argumento retórico do que um argumento juridicamente consistente”. O conceito apresenta forte conteúdo de justiça social ao dar especial destaque aos grupos menos favorecidos e vulneráveis, havendo também destaque para aspectos ambientais e de sustentabilidade.

De forma mais sucinta, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, que conta com a participação de instituições de diversos países de vários continentes (entre elas o Fórum Nacional de Política Urbana, que é um de seus organizadores) e graus de desenvolvimento diferentes, define o direito à cidade como “[...] o direito de todos os habitantes, presentes e

⁴¹ Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

futuros de usar, ocupar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definida como um bem comum essencial a uma completa e decente vida”⁴² (*on-line*). Este conceito traz, de forma expressa, uma maior referência à questão ambiental ao falar de sustentabilidade, o que não é explicitamente subentendido na maioria dos outros conceitos anteriormente trabalhados.

Assim, os conceitos aqui trazidos denotam que a expressão “direito à cidade” apresenta uma conotação mais filosófica-política, voltada para questões sociais relevantes, como a participação de todos na construção do meio urbano, redução das desigualdades sociais, ocupação de espaços etc. do que para um aspecto jurídico do termo. Desta forma, como afirma Tavolari (2016), ao analisar o direito à cidade, “[...] dizer ‘direito’ não implica necessariamente traduzir essa demanda em direito estatal”, e o próprio Lefebvre explicitou esse fato ao utilizar a expressão “pseudodireito” para adjetivar o direito à cidade.

Desta forma, não parece exagero afirmar que a expressão direito à cidade tem um aspecto simbólico relevantíssimo, especialmente para os movimentos urbanos da América Latina. Mas, em que pese esse simbolismo, o presente trabalho tem conotação jurídica e o legislador brasileiro adotou a nomenclatura “direito a cidades sustentáveis”, no Estatuto da Cidade, para positivar aspectos relativos ao acesso à vida urbana.

Logicamente, não se afirma que o direito a cidades sustentáveis expresso no Estatuto da Cidade tenha a mesma conotação político-filosófica e amplitude do direito à cidade, na tradição de “lefebvrina”, até mesmo porque se trata de um conceito jurídico presente em uma ordem jurídica específica, mas, certamente, como será visto adiante, é uma norma que visa a uma maior vivência e acessibilidade à vida urbana para as populações das cidades.

Essa expressão, cidades sustentáveis, é alvo de críticas, como a de Mello (2017, p. 451-452), ao afirmar que esta denominação é vinculada a questões ambientais e econômicas, não representando, assim, a amplitude necessária para abarcar a complexidade de questões envolvidas pela expressão direito à cidade, especialmente no quesito social. Esse raciocínio também aparenta estar presente no conceito de direito à cidade elaborado pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade, a qual afirma que naquela expressão estaria incluída a questão das cidades sustentáveis, denotando que o direito à cidade seria um *plus* e o direito a cidades sustentáveis, um *minus*.

Da mesma forma, a expressão cidades sustentáveis é consagrada internacionalmente, sendo utilizada em vários documentos internacionais produzidos pela

⁴² Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/pt/portugues-sociedade-civil-brasileira-lanca-carta-sobre-a-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

ONU e suas agências (em especial a UN-Habitat), como a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

A “disputa” terminológica também parece⁴³ refletir questão já colocada neste trabalho referente às agendas urbana e ambiental, onde os defensores da agenda urbana tem certa preferência pela denominação direito à cidade e os apoiadores da agenda ambiental parecem preferir o termo cidades sustentáveis.

Este trabalho, entretanto, mesmo diante dos relevantes questionamentos e posturas expostos, adotará a expressão direito a cidades sustentáveis por dois motivos: 1) por ser a expressão utilizada pelo legislador nacional, devendo, portanto, ser fortalecida e trabalhada em um discurso de maior integração das questões sociais, ambientais e econômicas referentes ao meio urbano; e 2) pelo fato de o próprio texto positivado do direito a cidades sustentáveis, disposto no Estatuto da Cidade, fazer referência a questões sociais relevantes, como direito à habitação e aos serviços públicos, não havendo, assim, grandes motivos para questionar a intenção do legislador de dar forte conteúdo social a este direito.

Fica, no entanto, a ressalva acerca da utilização do termo “direito à cidade” por parte de boa quantidade de pesquisadores da área jurídica nacional.

Exposta a questão da nomenclatura, importa dizer que tal direito está positivado, na ordem jurídica brasileira, no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, o qual afirma que o direito a cidades sustentáveis deve ser entendido como o direito à moradia, terra urbana, saneamento ambiental, transporte, serviços públicos, infraestrutura urbana, trabalho e ao lazer, para as gerações atuais e futuras.

A rápida leitura deste texto legal já ajuda a esclarecer alguns pontos, como o fato de o direito a cidades sustentáveis ser um direito síntese, o qual abarca uma série de outros direitos, os quais, em boa parte, têm forte viés social e prestacional, como o direito à moradia, infraestrutura urbana, direito a terra e lazer, o que reforça a ideia há pouco tratada de que o termo “cidades sustentáveis” não estaria necessariamente vinculado, de maneira mais forte, a questões econômicas e ambientais.

Importante, neste ponto, ressaltar a tese a qual este trabalho se filia, qual seja, de que o direito a cidades sustentáveis, apesar de expressamente previsto e positivado no Estatuto da Cidade, é decorrente e fundamentado em vários princípios constitucionais, sendo um verdadeiro direito fundamental material, por conta da cláusula de abertura prevista no art. 5º, §2º, da Constituição Federal, que prevê: “[...] os direitos e garantias expressos nesta

⁴³ Há necessidade de mais estudo para uma afirmativa mais categórica.

Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Esta cláusula de abertura, segundo Sarlet (2007, p. 98), traz a possibilidade de construção e identificação de direitos constitucionais que não estão positivados, assim como direitos fundamentais localizados em outras partes da Constituição e em tratados internacionais, não se restringindo, desta forma, o rol dos direitos fundamentais às normas previstas no art. 5º da Constituição.

Neste sentido, a publicação *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2002, p. 32), da Câmara dos Deputados, dispõe ser o direito a cidades sustentáveis um novo direito fundamental, advindo das normas constitucionais da política urbana, funções sociais da cidade e da propriedade, sendo o seu exercício fundamental para viver em uma cidade social e ambientalmente saudável.

Já Saule Jr. (2007, p. 51-52) afirma que a fundamentalidade do direito a cidades sustentáveis decorreria do princípio constitucional das funções sociais da cidade, havendo uma clara conexão entre a necessidade das cidades cumprirem suas funções sociais e sua população exercer o direito a cidades sustentáveis, “[...] uma vez que o objetivo é o mesmo de as pessoas terem um padrão de vida digna mediante o acesso a uma moradia adequada, ao trabalho, e ao lazer e de a cidade ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável” (SAULE JR., 2007, p. 52).

A fundamentação do direito a cidades sustentáveis, entretanto, não está restrita apenas aos artigos citados. Como expõe De Marco (2014, p. 331), este direito é um princípio constitucional, derivado da função social da propriedade, direito ao desenvolvimento urbano com garantia ao bem-estar e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como demonstrado neste trabalho, os art. 182 (ordem urbanística) e 225 (proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) da Constituição Federal possuem estreita relação e acabam, como será mais adiante explicitado, por condicionar o direito de propriedade em sua função socioambiental. Além disso, o próprio capítulo constitucional sobre política urbana encontra-se no Título VII- Da Ordem Econômica e Financeira, recebendo, como expressa Sotto (2015, p. 66), influxos e influências das normas ali contidas.

Desta forma, o direito a cidades sustentáveis seria decorrente destes dispositivos constitucionais (art. 5º, XXII e XXIII; art. 170, III; art. 182 e art. 225), sendo, portanto, um

direito materialmente fundamental⁴⁴⁴⁵ cuja menção expressa está no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade.

Quanto a sua classificação, o direito a cidades sustentáveis é, como informa Moreira (2006, p. 186), um direito difuso, estando no mesmo patamar do direito ao consumidor, direito ao meio ambiente etc. (SAULE JR., 2007, p. 30). Isso decorre de sua própria redação, ao garantir esse direito para as presentes e futuras gerações, denotando seu caráter transindividual (e transgeracional) e indeterminável. Também se trata de um direito fundamental de terceira dimensão, em terminologia utilizada por Paulo Bonavides (2008, p. 569), por seu alto teor de humanismo e por não ter como destinatário apenas um indivíduo, mas toda uma universalidade de pessoas, assim como os direitos ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Necessário, neste momento, tratar do conteúdo normativo do direito a cidades sustentáveis.

O art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, traz uma certa densificação do direito a cidades sustentáveis ao afirmar que ele é 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”. Entretanto, esse texto merece uma análise um pouco mais elaborada, com fito de encontrar o real significado da norma dele advinda.

Não restam dúvidas de que os direitos expressamente referenciados são integrantes do conteúdo normativo do direito a cidades sustentáveis, no entanto eles não são os únicos conteúdos do referido direito, pois, como dito, ele é fundamentado em normas constitucionais, apesar de sua positivação estar em instrumento infraconstitucional.

⁴⁴ Apesar de não ser objetivo deste trabalho, calha lembrar que, pelo fato de ser um direito fundamental, é aplicado ao direito a cidades sustentáveis a norma do art. 5º, §1º, da Constituição (aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais), assim como há dever de maximização de seus efeitos, além da necessidade de prestações positivas e ações negativas por parte do Estado e dos particulares para sua melhor efetivação.

⁴⁵ Infelizmente, o Judiciário ainda não se manifestou de maneira mais efetiva sobre a fundamentalidade do direito a cidades sustentáveis, havendo poucas referências neste sentido, como no caso da decisão monocrática proferida pelo desembargador federal Souza Prudente (TRF1), no agravo de instrumento n.º 0058728-44.2015.4.01.0000, publicado em 11 de março de 2016, onde, em *obiter dictum*, é tratado como um direito fundamental. Aliás, em relação ao Judiciário e sua relação com o direito urbanístico/políticas urbanas, interessante estudo foi realizado por Rocha *et al.* (2016). Nele foi realizada pesquisa referente a termos utilizados no direito urbanístico, como “direito à cidade”, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e acabou por concluir que a “[...] nova ordem jurídico-urbanística brasileira ainda tem um largo caminho a percorrer até vir a ser reconhecida, judicializada e efetivamente aplicada nas trincheiras do Poder Judiciário”, pois o paradigma civilista ainda é mais forte que o urbanístico. Apesar de esta pesquisa ter sido restrita a apenas um tribunal de justiça, parece razoável pensar ser essa a regra no Judiciário brasileiro.

Essa ampliação do conteúdo jurídico do direito a cidades sustentáveis em relação ao seu texto não é uma novidade. Mello (2017, p. 448), por exemplo, afirma que os elementos normativos do direito a cidades sustentáveis seriam os seguintes direitos: à moradia; a serviços públicos adequados; à gestão democrática da cidade; à mobilidade urbana; ao planejamento urbano; à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade; à proteção do meio ambiente no espaço urbano; ao saneamento básico; ao lazer. Apesar de haver autonomia conceitual em cada um desses direitos, podendo serem tutelados individualmente, eles convergiriam para a formação do direito coletivo à cidade (MELLO, 2017, p. 448).

De Marco (2014, p. 333-366) afirma que o rol do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade é meramente exemplificativo, com o núcleo infraconstitucional deste direito sendo formado pelos direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e à gestão democrática da cidade, devendo, entretanto, serem incluídos quaisquer outros direitos urbanísticos que sejam essenciais à sustentabilidade dos centros urbanos para às presentes e futuras gerações.

Já Saule Jr. (2007, p. 52-53) afirma que os demais elementos para a satisfação do direito a cidades sustentáveis são encontrados tendo por base as funções sociais da cidade, de forma que a gestão democrática da cidade, o desenvolvimento das cidades sustentáveis e o direito cultural dos habitantes e das comunidades de preservar sua memória história e identidade também integrariam o núcleo do direito a cidades sustentáveis.

Este trabalho também adota a visão dos três entendimentos aqui trazidos referentes à ampliação do leque previsto no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, trazendo, neste ponto, sucinta análise acerca do conteúdo do direito a cidades sustentáveis.

De início, duas expressões merecem destaque nesta análise: a própria nomenclatura do direito (“direito a cidades sustentáveis”) e a referência ao princípio da solidariedade intergeracional (“para as futuras e presentes gerações”).

Como já referido, o conceito de sustentabilidade tem nítida conotação vinculada à questão ambiental e aos limites ecológicos. Da mesma forma, a noção de solidariedade ou equidade intergeracional, conforme dispõe Marques (2012, p. 39), pressupõe a noção de manutenção dos recursos naturais para as gerações futuras, havendo estreita relação com o princípio da precaução. Além disso, já foi exposta a relação próxima entre o direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado (essencial à sadia qualidade de vida⁴⁶) e a disposição sobre política urbana referente ao bem-estar da população — ambas são normas que fundamentam o direito a cidades sustentáveis, de forma que a proteção do meio ambiente (em todas as suas formas, ou seja, artificial, cultural, natural e do trabalho) também faz parte do conteúdo jurídico do referido direito.

A participação democrática também é de fundamental importância para a formação do direito a cidades sustentáveis. Como afirma Mello (2017, p. 453), a gestão da cidade moderna pressupõe a participação popular, pois os habitantes têm o direito de serem tratados como iguais no processo de formação de decisões que afetem toda a comunidade. Se a política de desenvolvimento urbano visa o bem-estar da população, a participação desta naquele processo é fundamental.

Neste sentido, Gollagher e Hartz-Karp (2013, p. 2360-2361) afirmam que a desconexão entre as instituições governamentais, que muitas vezes não dialogam entre si, e a falta de colaboração entre governo, comunidade, ONGs e instituições privadas são grandes barreiras para a construção de cidades sustentáveis, sugerindo, assim, um misto entre democracia deliberativa e governança colaborativa como forma de contribuir mais efetivamente para o alcance da sustentabilidade.

O próprio ordenamento jurídico brasileiro garante a gestão democrática da cidade, em capítulo próprio no Estatuto da Cidade, o qual prevê várias formas de participação dos habitantes nos rumos das urbes, sendo, inclusive, nos termos do art. 40 da Lei n.º 10.257, uma exigência na elaboração, implementação e fiscalização do plano diretor das cidades. Para que haja a efetiva participação popular, é necessário o acesso às informações relativas aos procedimentos a serem adotados e suas consequências, direito também garantido pelo Estatuto da Cidade.

Assim, a gestão democrática da cidade também é parte do conteúdo normativo do direito a cidades sustentáveis, fato corroborado na publicação *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2002, p. 32).

Ante o exposto, chega-se à conclusão que o direito a cidades sustentáveis apresenta um conteúdo normativo mais amplo que o disposto em seu texto legal, positivado no Estatuto da Cidade, abarcando questões como proteção ao meio ambiente em todas as suas

⁴⁶ Neste ponto, Belchior e Matias (2007, p.173) afirmam que o direito a um meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida está relacionado, também, aos aspectos físicos e espirituais, sendo necessárias normas que incentivem práticas econômicas socialmente justas e que protejam o meio ambiente.

formas, inclusive cultural, com a necessidade de proteção do patrimônio histórico material e imaterial; e gestão democrática da cidade.

Este seria, portanto, o conteúdo mínimo do direito a cidades sustentáveis, sendo importante lembrar que cada centro urbano é diferente do outro e, na busca de seu desenvolvimento urbano sustentável, pode necessitar da implementação de tantos outros direitos. Além disso, relevante ressaltar que a própria realização deste conteúdo jurídico mínimo do direito a cidades sustentáveis faz supor a necessidade de aportes financeiros por parte do Estado e dos particulares, de modo que é necessário, também, que a cidade e seus moradores tenham um sistema econômico equilibrado e sustentável.

Outra questão a ser destacada é que o conteúdo jurídico do direito a cidades sustentáveis contém muitos pontos de convergência com os indicadores de sustentabilidade apresentados anteriormente, como o direito à moradia digna, proteção ambiental, participação popular, mobilidade urbana, entre outros, abarcando visivelmente as três dimensões clássicas do desenvolvimento sustentável, de modo que, levando em conta a definição trazida neste trabalho (sustentabilidade como sustentabilidade ecológica), o presente direito reflete um modelo de desenvolvimento urbano sustentável brasileiro, com visível preocupação com o aspecto social ao dispor expressamente em seu texto uma série de direitos sociais.

Sotto (2015, p. 67-68) afirma que o modelo de desenvolvimento da política urbana brasileira é o modelo do desenvolvimento urbano sustentável, fato que traz duas consequências principais: a política urbana não se limita a ordenar espacialmente as cidades através de seus instrumentos, mas deve, sim, integrar-se com as políticas sociais, econômicas e ambientais na busca pela melhoria da qualidade de vida dos habitantes; e a necessidade de garantir a participação dos cidadãos em todas as fases do planejamento urbano.

Resta, por fim, dizer que os direitos componentes do direito a cidades sustentáveis podem se chocar, como demonstrado no caso do programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo principal era garantir o direito à moradia, mas acabou gerando espraiamento indesejável, causando déficit de infraestrutura urbana, serviços públicos e dificuldades de circulação para boa parte dos aderentes. Desta forma, na implementação desses direitos, deve haver integração de políticas, atentando-se para o impacto global de cada atuação ou omissão e, em último caso, utilizando-se da regra da proporcionalidade.

Assim, o desenvolvimento urbano sustentável tem como alvo as populações urbanas. As cidades são feitas para as pessoas e o modelo adotado no Brasil, se adotados os pressupostos trazidos até o momento, visa dar maior acesso as pessoas à vida urbana, assim como proteger o meio ambiente, devendo o equilíbrio ecológico ser sempre respeitado.

3 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS URBANAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS

Neste capítulo serão trazidos os principais instrumentos jurídicos orientadores do processo de desenvolvimento urbano nacional, os quais orientam, regulam e dão possibilidades a implementação do direito a cidades sustentáveis no país através de políticas públicas urbanas, que podem ou não contar com a participação efetiva do setor privado e da sociedade civil.

De saída, será feita uma rápida análise da importância do planejamento urbano e das políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável, expondo, logo em seguida, alguns dos principais instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro relacionados a orientação a implementação do direito a cidades sustentáveis.

Será abordada, desta forma, a Nova Agenda Urbana (NAU), em detrimento do direito a cidades sustentáveis, pois, apesar de ser um instrumento de *soft law* (não cogente), há certo compromisso com sua implementação, além do fato de certos financiamentos internacionais exigirem a obediência à NAU em alguns editais e da influência deste tipo de declaração na elaboração de legislações e políticas públicas internas.

Após, serão abordados o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257), uma espécie de lei geral do direito urbanístico brasileiro, e seus instrumentos de política urbana; o plano diretor, como principal lei efetivadora da política de desenvolvimento urbano; e, por fim, um apanhado de algumas outras legislações e instrumentos condicionadores do planejamento urbano, especialmente relacionados com a questão de uso, ocupação e ordenamento do solo urbano.

Importa ressaltar que este capítulo não pretende exaurir todas as formas de efetivação do direito a cidades sustentáveis no ordenamento jurídico brasileiro (até por ser impossível fazê-lo), mas apenas dar uma visão geral dos principais instrumentos existentes em normas gerais do direito urbanístico nacional.

3.1 Planejamento urbanístico e políticas públicas: o caminho para implementação do direito a cidades sustentáveis

A noção da necessidade de um planejamento urbanístico para a organização dos espaços urbanos já é bastante antiga, sendo a base fundamental da ordenação urbanística, não podendo a cidade ser construída de maneira anárquica e aleatória. Para tanto, há a necessidade de uma análise prévia das condições existentes na localidade para estabelecer, de modo

racional, o que pode ser construído, onde pode ser construído e qual o destino a ser dado a essas construções (FERNANDEZ, 1977, p. 97-98).

Assim, para a transformação eficiente de uma realidade urbana insatisfatória em algo mais positivo, visando atingir a boa qualidade de vida da população citadina por meio do cumprimento das funções sociais das cidades, é necessária a atuação estatal por meio de vários instrumentos jurídicos, sendo o planejamento um dos mais importantes (SANT'ANNA, 2007, p. 148-149), pois ele procura “[...] dar unidade às políticas urbanas em torno de um eixo comum” (GUEDES, 2012, p. 100), trazendo, via de regra, mais coerência para as intervenções e ações da Administração Pública e dos particulares.

Mas o que seria o planejamento?

De acordo com Silva (2018, p. 87-88), planejamento, de maneira geral, “[...] é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Assim, de início, não se trata de algo positivado no ordenamento jurídico, mas, caso a Administração Pública queira utilizar, dar vida ao planejamento, deve fazê-lo pelo instituto jurídico do “plano”, que é o instrumentalizador o planejamento (SILVA, 2018, p. 87-88).

Assim, o planejamento urbano pode ser definido como um:

[...] processo prévio de análise urbanística pelo qual o Poder Público formula os projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos (CARVALHO FILHO, 2009, p. 25-26).

Ressalte-se, como afirma Carvalho Filho (2009, p. 26), que o planejamento, quando passa por um processo jurídico visando a sua aplicação através dos planos, ganha força cogente capaz de obrigar o poder público a tomar ações positivas para realizar sua implementação, não dependendo, assim, meramente de conveniências da Administração Pública.

Quanto aos seus fundamentos jurídicos, o planejamento apresenta base constitucional bem estabelecida em diversos artigos da Constituição Brasileira, como nos arts. 21, IX⁴⁷, 30, VIII⁴⁸, 174, §1º⁴⁹, e 182⁵⁰, assim como também é previsto como diretriz da

⁴⁷ Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁴⁸ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

⁴⁹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo

política urbana nacional, presente no Estatuto da Cidade⁵¹, e, também na mesma lei, como instrumento de política urbana nacional⁵², demonstrando clara importância dada pelo legislador, tanto constitucional quanto ordinário, à questão da planificação urbana, sendo o planejamento, nas palavras de Sundfeld (2014, p. 57), um “[...] princípio instrumental da ação urbanística”.

Importante destacar, neste momento, o fato de o Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, I, II e III, dispor acerca do planejamento urbano nos mais diversos níveis federativos, passando pela menção a planos nacionais, regionais, metropolitanos e municipais, que precisam, como expressa Silva (2016, p.118-120), guardar coerência entre si, devendo, para tanto, os entes federativos (dentro de suas respectivas competências constitucionais) agirem em cooperação e de forma conjunta e integrada, o que respaldará, em última análise no plano diretor, instrumento básico de política urbana e ordenação territorial.

Esse respaldo em último nível no âmbito municipal (e, portanto, no plano diretor e legislações correlatas) deve-se ao fato de estes entes serem os mais próximos das realidades das populações e conterem características bastante distintas entre si, recebendo da Constituição a competência específica para ordenar seu território e planejar seu desenvolvimento urbano de forma mais concreta e específica.

Para elaborar esse planejamento urbano mais concreto e específico, Silva (2018, p. 137-138) traz alguns princípios a serem seguidos pelos municípios, os quais seriam: a) o processo de planejamento é mais importante que o plano, determinando que o plano tem de resultar do planejamento para ter sentido; b) o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do município, de forma que aqueles busquem solucionar problemas efetivamente sentidos pelos habitantes da cidade, evitando academicismos

para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

⁵² Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

descolados da realidade do município e dos anseios de seus cidadãos; c) planos devem ser exequíveis, devem ser possíveis de serem realizados, obedecendo à eficiência e eficácia devidas; d) o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade, isto é, é preciso evitar realização de estudos e pesquisas desnecessárias para informar o nível de decisão a ser tomada e o programa a ser aplicado; e) complementariedade e integração de políticas, planos e programas setoriais para que haja harmonia entre as realidades urbana e rural do município, bem como da realização do desenvolvimento local integrado; f) respeito e adequação à realidade regional, e em consonância com os programas e planos estaduais e federais existentes; g) democracia e acesso às informações disponíveis, assegurando a participação popular direta, bem como das associações representativas no processo de planejamento; g) aceitabilidade, sensibilidade, exequibilidade e viabilidade.

Dentro destes princípios, é importante expor a questão relativa à participação popular⁵³ nos rumos da ordem urbanística. Conforme expõe Guedes (2012, p. 138), o planejamento não pode ser uma mera proposta burocrática estatal, devendo exprimir as necessidades e anseios dos habitantes para que a cidade tome um rumo que estes efetivamente desejem e para que haja, por parte da população, maior conhecimento a respeito do conteúdo do plano, facilitando a aquiescência às regras e aos objetivos propostos, garantindo um maior controle sobre o cumprimento do plano, de modo a aumentar a eficiência do planejamento. Desta forma, há a necessidade de participação direta da população em todas as etapas do planejamento, em especial na gestão urbana e na formulação de propostas (Guedes, 2012, p. 138).

Também é importante lembrar que as cidades estão sempre em constante transformação, de modo que, como informa Di Sarno (2004, p. 50-51), na medida em que um plano é implementado, ele vai mudando a cidade e tornando-se obsoleto em relação ao seu próprio objeto, de forma ser necessária a constante revisão e atualização do conteúdo dos planos. Sendo assim, o planejamento urbano é uma atividade constante, que exige avaliações seguidas para sua adaptação em busca de dar vazão às funções sociais da cidade e da propriedade.

O planejamento, como informa Valle (2009, p. 78), é instrumentalizado pelas políticas públicas, sendo necessário, neste ponto, expor o que viria a ser tal conceito, para fins do presente trabalho.

⁵³ Ressalta-se que a gestão democrática da cidade é uma diretriz do Estatuto da Cidade (art. 2º, II), fazendo parte, conforme exposto no capítulo 1, do conteúdo do direito a cidades sustentáveis.

Assim, de acordo com Bucci (2006, p. 39), políticas públicas são programas de ações governamentais, resultantes de um ou vários processos juridicamente regulados, com o objetivo de “[...] coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39).

Duas ideias são marcantes dentro desta noção de políticas públicas: a continuidade das ações (ou omissões) da administração pública no tempo (seja ele mais longo ou curto) e a multiplicidade de ações, instrumentos e atores (administração, sociedade civil etc.) em todo processo — da criação à implementação das políticas públicas (VALLE, 2009, p. 36-38).

No campo urbano, as políticas públicas partem de uma base constitucional (art. 182, caput) e têm por objetivo regular o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população. Ou seja, os programas de ações governamentais urbanos a serem implementados têm um fim a alcançar, e essa finalidade, como já demonstrado no capítulo anterior, é intrinsecamente ligada ao direito a cidades sustentáveis. Além disso, essas políticas urbanas também devem obedecer a uma série de diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade (entre elas, justamente o direito a cidades sustentáveis).

Ressalte-se que, segundo Motta, Jatobá e Ribeiro (2009, p. 101-102), há uma divisão de funções entre os entes federados do país para o asseguramento dos direitos e garantias fundamentais por políticas públicas, e, no âmbito do desenvolvimento urbano, a Constituição traz um sistema de normas de direito urbanístico divididas entre esses vários entes, como leis federais, normas de constituições estaduais e leis municipais, em especial o plano diretor.

A atuação da administração pública quanto à elaboração de políticas públicas correspondentes a prescrições constitucionais (e a política urbana voltada para garantir o bem-estar dos cidadãos e o pleno desenvolvimento urbano está prevista no art. 182, CF) não é uma alternativa, mas, uma obrigação, no sentido de tutelar da melhor forma o interesse de toda a coletividade (MELO, 2010, p. 116).

Assim, para análise da implementação do direito a cidades sustentáveis através de políticas públicas, faz-se necessário um estudo das principais leis e instrumentos legais, aplicáveis ao ordenamento jurídico brasileiro, capazes de fomentar, orientar e possibilitar o mencionado direito, tendo como foco a questão espacial (ordenação do solo urbano) e a conformação da função social da propriedade.

Desta forma, o planejamento urbano, expresso em políticas públicas constantes dos planos, tem grande potencial transformador no direito urbanístico, sendo capaz de orientar inúmeros aspectos das cidades, inclusive fórmulas para o desenvolvimento sustentável das urbes:

Por meio do planejamento, as normas, *mutatis mutandis*, interferem no conteúdo do direito de propriedade do solo em função de sua classificação urbanística, ditam as técnicas de aproveitamento e estruturação física da urbe, preveem fórmulas para o desenvolvimento sustentável, reservam lugar à participação da comunidade na formulação e controle dos planos, estabelecem sistemas de justa distribuição de encargos e benefícios entre os atingidos pela execução da legislação urbanística (COSTA, 2009, p. 52-53).

Assim, para haver a implementação do direito a cidades sustentáveis, é preciso fazer um planejamento urbano orientado para os mandamentos constitucionais e legais, onde todos os entes federados têm participação, apesar de haver, concretamente, um protagonismo do município neste ponto. Como será especificado no decorrer do capítulo, existe, no Brasil, uma vasta gama de instrumentos e diretrizes de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento urbano, os quais podem e devem ser utilizados no planejamento dos municípios nacionais.

A falta de um planejamento urbano, ou a ineficiência e ineficácia deste, é algo a ser evitado, pois acarretaria, por certo, o descumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o que é algo lógico, visto haver mandamento constitucional e legal (Estatuto da Cidade) para elaboração de plano diretor por boa parte dos municípios brasileiros, sendo este instrumento o condicionador e limitador da função social da propriedade urbana.

3.1 A Nova Agenda Urbana: diretrizes de desenvolvimento urbano globais e sua aplicação local

A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada quando da realização da conferência Habitat III, em Quito, no ano de 2016⁵⁴, na esteira de vários outros documentos internacionais relativos ao desenvolvimento sustentável e questão ambiental (incluindo os Objetivos para o

⁵⁴ Importante destacar que o processo de elaboração da NAU, conforme afirma Sánchez-Cuenca Alomar (2017), teve início em 2014, com uma reunião do Comitê Preparativo em Nova Iorque, onde foi analisado o nível de cumprimento da Agenda Habitat. Após esse evento, várias outras reuniões foram realizadas, assim como houve a criação de grupos temáticos com a participação de representantes governamentais, academia, ONGs e sociedade civil para a elaboração da minuta zero da NAU, que foi debatida e alterada quando da realização da Habitat III.

Desenvolvimento Sustentável — ODS), conhecidos, segundo Garschagen *et al.* (2018, p.117), como agenda pós-2015.

A NAU tem por objetivo orientar as políticas públicas urbanas em âmbito global até 2036 (ano em que deve ser realizada a Habitat IV, avaliada a aplicação da NAU e discutida a aprovação da nova agenda), substituindo, desta forma, a Agenda Habitat, adotada em 1996, quando da realização da Habitat II, em Istambul.

Como o próprio título do evento Habitat III dispõe (Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável), a NAU é um documento voltado para o desenvolvimento sustentável dos centros urbanos, sendo este o seu paradigma. É, conforme Kaika (2017, p. 92), junto com o ODS 11, o reconhecimento da impossibilidade de abordar os problemas socioambientais em âmbito global sem abordar o processo de urbanização.

Trata-se de um documento de *soft law*, ou seja: a NAU não tem força cogente (SALTZ *et al.*, 2017, p. 1224), o que não representa irrelevância política e/ou jurídica. De acordo com Shaffer e Pollack (2011, p. 10-11), este tipo de instrumento tem várias vantagens, como uma facilidade de negociação, menor custo, maior garantia de flexibilidade por parte dos Estados no decorrer do tempo, mais facilidade de lidar com a diversidade existente entre os estados participantes, a capacidade de entes não estatais poderem participar como parte e a facilitação do processo cooperativo dos estados para o alcance de metas mais ambiciosas. Além disso, instrumentos de *soft law* também podem abrir caminho para outros acordos obrigatórios, ou interagir positivamente com estes, possibilitando, assim, virar *hard law*, ou com ele se relacionar (SHAFFER; POLLACK, 2011, p. 14-15).

Outro ponto relevante dos instrumentos de *soft law* é que eles podem, muitas vezes, influenciar a criação de políticas públicas nas ordens jurídicas internas dos países participantes do documento, a depender do nível de comprometimento de cada Estado (GARSCHAGEN *et al.*, 2018, p. 121-122). Este fato já ocorreu no Brasil, segundo Motta, Jatobá e Ribeiro (2009, p.108-109), com a Agenda Habitat influenciando técnicos e administradores municipais na elaboração de projetos, planos e políticas de desenvolvimento urbano.

Quanto ao seu conteúdo, trata-se de um extenso documento, com 175 parágrafos divididos em duas grandes partes.

A primeira, intitulada de “Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis Para Todos”, contém três subdivisões: “Nossa Visão Compartilhada”,

“Nossos Princípios e Compromissos” e “Chamada para Ação”. Aqui há o levantamento de alguns dos principais problemas da urbanização do mundo, com as partes aderentes comprometendo-se em adotar a NAU como instrumento para redução destes desafios. Também há a menção ao comprometimento das nações signatárias em adotar inúmeros outros instrumentos internacionais, especialmente os Objetivos para Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, os quais a NAU deve ajudar na implementação (UNITED NATIONS, 2016).

Ainda nesta primeira parte da NAU, há disposição da forma como as nações signatárias visualizam as cidades e assentamentos humanos, havendo expressa menção à função social, incluindo a função social e ecológica da terra⁵⁵; necessidade de igualdade de gênero; promoção do planejamento; respeito às diversas faixas etárias; redução dos riscos de desastres; promoção econômica e proteção ambiental, entre outras (UNITED NATIONS, 2016, p. 5-7). Também neste ponto, existe a previsão dos princípios norteadores da NAU, já vistos no capítulo anterior, os quais estão fortemente relacionados com as três clássicas dimensões do desenvolvimento sustentável (social, ambiental e econômica).

Outro relevante fato é a expressa menção ao direito à cidade no parágrafo 11⁵⁶, no título “Nossa Visão Compartilhada”, no qual é salientado o esforço de alguns governos nacionais no sentido de consagrar a visão de cidades e assentamentos humanos com fruição e uso igualitários, onde os habitantes, das presentes e futuras gerações, sem discriminação de qualquer classe, “[...] possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos”, referidas em suas legislações internas como “direito à cidade” (UNITED NATIONS, 2016, p. 5).

Essa referência expressa ao direito à cidade na NAU causou reações diversas. Balbim (2018, p. 23-24), por exemplo, critica a falta de reconhecimento deste direito nos documentos vinculantes da NAU, afirmando que o termo só aparece como um esforço feito por alguns países, sendo a ideia marcante do parágrafo 11 a de “cidade para todos”, um conceito que, para o referido autor (2018, p. 23), não apresenta qualquer formulação teórica,

⁵⁵ Como afirmam (SALTZ *et al.*, 2017, p. 1239), a presença da função social já é bastante conhecida no Brasil, mas uma novidade para vários países e, ao tratar de função social e ecológica, a NAU acaba por abrir possibilidades de novas formas de acesso à terra que não apenas o direito de propriedade.

⁵⁶ “11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas” (UNITED NATIONS, 2016, p. 5).

política ou metodológica — apesar traz a presença de princípios relevantes, como da fruição de uma cidade sustentável, saudável, justa, sem discriminação de qualquer ordem.

Não obstante a relevante crítica de Balbim, a presença do direito à cidade na NAU pode ser tida como um verdadeiro avanço, pois se trata de direito que “[...] desafia não só o modelo econômico e social dominante, o capitalismo, também desafia o conceito de Estado-Nação, a saber, a identidade dos próprios membros que compõem a ONU” (ALOMAR, 2017, p. 17).

Neste ponto, Saltz *et al.* (2017, p. 1224-1225) afirmam que, mesmo aparecendo apenas uma vez em toda a NAU, o direito à cidade surge de maneira significativa e, para além da presença desta denominação, há referência ao termo “cidade para todos”, amplamente utilizado pelos movimentos sociais na campanha internacional pelo direito à cidade. Além disso, a NAU trata de vários temas intrinsecamente relacionados ao direito à cidade no decorrer de seus inúmeros parágrafos.

Desta forma, concorda-se com a visão de que a previsão do direito à cidade na NAU, apesar do aparente pouco espaço dado, tem, sim, bastante relevância, principalmente levando-se em conta o significativo número (167) de participantes e signatários deste documento internacional. O conceito de direito à cidade, como exposto, apresenta diversos problemas quanto a sua assimilação⁵⁷ nas esferas política, jurídica e econômica, e a previsão deste termo, assim como a de “cidade para todos”, *a priori*, representa um avanço (talvez tímido), e não um retrocesso.

A presença de temas correlatos, que fazem parte do conteúdo do direito à cidade, também ajuda a fortalecer a ideia de um certo tipo adesão a este direito em âmbito internacional, embora muito ainda precise ser trabalhado e analisado para entender o real sentido da presença deste termo na NAU.

Importante lembrar que este trabalho, como expresso no capítulo 1, tem como paradigma o direito a cidades sustentáveis e trata o direito à cidade, expresso na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de forma diferente do primeiro (presente no ordenamento jurídico brasileiro), apesar de estes dois institutos terem várias interseções de conteúdo. Desta forma, insta dizer que a NAU, ao trazer vários elementos constantes do direito à cidade, e ter como foco o desenvolvimento urbano sustentável, apresenta também várias sobreposições e

⁵⁷ O próprio conceito de aglomerado urbano apresenta diversas variações entre os países e organizações, como expôs Castells (2009, p. 41-42).

confluências com o direito a cidades sustentáveis⁵⁸ e as diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade, trazendo, assim, certo instrumental e orientação para a aplicação do referido direito no ordenamento jurídico nacional.

Retomando a descrição, a segunda parte da NAU é denominada de “O Plano de Implementação de Quito Para a Nova Agenda Urbana”, o qual contém, ainda, “Os Compromissos Transformadores para o Desenvolvimento Urbano Sustentável”, “Implementação Efetiva”, e “Acompanhamento e Revisão”.

Nesta segunda parte, como o próprio título destaca, traz uma série de medidas e compromissos tomados pelos países signatários da NAU, com foco no desenvolvimento urbano sustentável e suas três dimensões (UNITED NATIONS, 2016, p. 13). Nesta parte, há ênfase em aspectos como inclusão social, fim da pobreza, proteção ambiental, prosperidade inclusiva e desenvolvimento de cidades resilientes, além de haver considerações acerca da implementação efetiva da NAU, com foco em aspectos de governança, planejamento e manejo espacial ao final, e meios de implementação (GARSCHAGEN *et al.*, 2018, p. 117). Ao final, traz os mecanismos de acompanhamento e revisão, a serem realizados a cada quatro anos (UNITED NATIONS, 2016, p. 45).

Desta forma, como afirmam Garschagen *et al.* (2018, p. 117), a NAU traz uma perspectiva urbana das várias dimensões do desenvolvimento sustentável, como habitação, geração de renda, saúde, saneamento básico e qualidade ecológica. Sendo, como informa (CAPROTTI *et al.*, 2017), um momento de oportunidade para transformação do processo de desenvolvimento urbano em âmbito mundial.

Entre outros pontos fortes da NAU, pode-se citar, na esteira do afirmado por Saltz *et al.* (2017), a maior amplitude dada ao conceito de direito à moradia, principalmente em sua

⁵⁸ Como exemplos dessas sobreposições, pode-se citar a referência, na NAU, à necessidade do saneamento básico acessível e equitativo para todos (parágrafo 120); da promoção à moradia adequada (parágrafos 31 e 32) e a realização progressiva do direito a moradia adequada como integrante do direito a um padrão de vida adequado (parágrafo 105); da promoção do acesso equitativo à infraestrutura urbana, incluindo o acesso à terra (parágrafo 34); do comprometimento em prestar especial atenção às necessidades de transporte de todas as pessoas, especialmente as mais pobres e habitantes de favelas e assentamentos assemelhados (parágrafo 54), assim como da promoção do acesso a todos a mobilidade urbana e a sistemas seguros de transporte marítimos e terrestres (parágrafo 114); o comprometimento na promoção do acesso a serviços públicos adequados, de qualidade e inclusivos (parágrafo 55); o reconhecimento do pleno emprego e trabalho digno para todos como elemento do desenvolvimento urbano sustentável (parágrafo 43); compromisso na promoção de espaços públicos inclusivos, seguros e acessíveis, como praças, parques, jardins, ciclofaixas, etc. (parágrafo 37); inúmeros parágrafos que tratam de preservação ambiental e resiliência (parágrafos 63-80); a promoção de expansões urbanas planejadas evitando segregação e gentrificação espacial e socioeconômica (parágrafo 97); a promoção do engajamento civil (parágrafo 13, b); entre outras, havendo, desta forma, um claro encontro entre o previsto na NAU e o direito a cidades sustentáveis existente no ordenamento jurídico brasileiro. Esta comunhão parece não ser aleatória, pois, segundo Saule Júnior (2016, p. 113-115), o direito a cidades sustentáveis (na concepção brasileira) serviu de inspiração para o estabelecimento da visão sobre o direito à cidade presente nas discussões da NAU.

dimensão prestacional, foco nas pessoas em situação de rua e de risco e necessidade de habitações acessíveis, sustentáveis e dignas; a presença do princípio da sustentabilidade urbana-ambiental; e a importância dada aos espaços públicos como essenciais para o desenvolvimento urbano sustentável, fato que se contrapõe ao processo de privatização de terras públicas, comum em boa parte do globo.

A NAU, como afirmam Garschagen *et al.* (2018, p. 118), dá atenção a problemas anteriormente subestimados, ao não limitar a questão da sustentabilidade urbana aos países em desenvolvimento (também trazendo o debate para os países desenvolvidos); ao tratar da urbanização inclusiva (que, apesar de não ser uma questão nova, ganha especial relevância neste documento); ao fortalecer o papel dos governos locais (cidades) na busca pelo desenvolvimento sustentável; ao tratar da resiliência como chave para alcançar as cidades sustentáveis; e ao afirmar que a sustentabilidade urbana não pode ser alcançada com uma atuação isolada dos governos, mas necessita de forte participação da sociedade civil e do setor privado.

Traz, assim, a NAU, vários novos pontos de reflexão acerca de políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável, repensando o papel das cidades em âmbito local e global, ampliando a concepção do que deve ser ofertado aos habitantes destes centros urbanos, representando um passo à frente em relação à Agenda Habitat, a qual tinha por foco o direito à habitação.

Por outro lado, são várias as críticas recebidas pela NAU. Balbim (2018, p. 14), por exemplo, questiona o fato de a NAU ser apenas um documento principiológico, sem a presença de metas a serem alcançadas ou meios para sua aplicação, de modo que tanto os ODS quanto a agenda climática parecem orientar melhor as ações a serem tomadas pelos Estados, afirmação que vai ao encontro do exposto por Chaves, Peliano e Da Silva (2019, p. 5), no sentido de tudo indicar “[...] que o ODS 11 terá o papel de direcionar, com metas concretas, o processo de implementação dos princípios e das diretrizes da NAU”. Neste ponto, parece ser realmente esta a concepção adotada pela NAU ao adotar os ODS como parte integrante da agenda urbana.

Já Saltz *et al.* (2017, p. 1223) afirmam que se trata de um documento genérico, sem muitos elementos concretos, sendo esse o preço a ser pago pela participação de vários países de diferentes linhas ideológicas, políticas e culturais na elaboração de uma agenda consensual.

A elaboração da NAU em torno de um consenso também é criticada por Kaika (2017, p. 94-95), pois, para a autora, o foco na elaboração de um documento consensual não

traz novas perspectivas para o desenvolvimento urbano, sendo mais relevante focar justamente no dissenso (em quem, por qual motivo e como o conflito é gerado), real fonte de inovação social e soluções inteligentes.

Kaika (2017), apesar de elogiar a maior abertura da NAU em relação ao que precisa ser mudado nos centros urbanos para o alcance de cidades sustentáveis, critica o uso de metodologias e indicadores para medir o grau de sustentabilidade dos centros urbanos (métodos estes que já falharam inúmeras vezes e são capazes apenas de mediar algumas das consequências da desigualdade socioambiental, mas não é capaz de combatê-la diretamente, segundo a autora), além de criticar a aproximação dos conceitos de cidades sustentáveis e *smart cities*⁵⁹. Segundo a autora (2017), a NAU é permeada pela ideia do uso de tecnologias para mensurar o desenvolvimento sustentável dos centros urbanos, sendo, no entanto, estas tecnologias parte do problema⁶⁰.

Também criticando a NAU, Caprotti *et al.* (2017), ao analisarem a interação dos ODS — em especial o ODS 11 — com a NAU, afirmam que há uma superavaliação do papel do técnico, não devendo este ser o único fator a decidir sobre os rumos da sustentabilidade urbana, mas, sim, apenas mais um dos atores a integrar esse debate, bem como deve haver um maior papel para o habitante da cidade, pouco citado nos documentos. Da mesma forma, os autores (2017) fazem ressalvas ao uso de dados e metragens, afirmando que estes devem ser mais desagregados para dar informações mais apuradas aos gestores das políticas públicas urbanas, dando o exemplo de que a mera desagregação de dados entre áreas urbanas e rurais pode deixar a margem problemas de áreas mais pobres dos centros urbanos, as quais podem apresentar índices tão fracos quanto os rurais.

Nada obstante as relevantes críticas recém-relatas, entende-se que a NAU, sendo tomada de forma crítica quanto a seus aspectos técnicos e mantendo o foco nos habitantes (como afirma seu parágrafo 16), representa, sim, uma maior oportunidade de busca por um desenvolvimento urbano sustentável, apresentando novos paradigmas, como a relevância do

⁵⁹ Segundo Guimarães e Xavier (2016), o termo *smart cities*, em boa parte da literatura, não apresenta unidade terminológica, apesar de haver certo consenso sobre o fato de agregar as ideias de bem-estar, produtividade e prosperidade, em um centro urbano “[...] com infraestruturas de tecnologia de informação e comunicação inteligente, em serviços e produtos focados do meio ambiente, baseados em governança eficiente dos prédios e espaços e serviços públicos”.

⁶⁰ Em seu texto, Kaika (2017) cita o caso de determinado metal utilizado em grande parte dos circuitos de comunicação móvel (ou seja, em mecanismos tecnológicos), cuja extração é feita com abuso da natureza e das pessoas na República Democrática do Congo; também cita os casos de Masdar City (Abu Dhabi) — cidade cuja pretensão é emitir zero carbono, mas que foi construída com minerais extraídos a base de trabalhadores em regime de semiescravidão — e da Baía de São Francisco, cujos índices de sustentabilidade subiram na mesma velocidade do preço da terra, tornando-se uma das áreas urbanas mais desiguais dos EUA.

espaço público para a qualidade das cidades e intenso foco na questão da redução de desigualdades sociais e exclusão socioespacial.

Aprioristicamente, ante o exposto, a disputa existente quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável também está presente no conteúdo da NAU. Dentro desta querela, no entanto, a NAU traz relevantes debates em forma de diretrizes para o desenvolvimento urbano, como a questão da descentralização de ações, foco nos espaços públicos, no planejamento urbano, ordenação do solo, direito à moradia digna, respeito aos limites ambientais — enfim, todos aspectos que podem contribuir efetivamente para a implementação do direito a cidades sustentáveis, assim como para a sustentabilidade global, visto os imensos desafios e interligações que os centros urbanos têm entre si.

3.2 O Estatuto da Cidade: a lei geral da política de desenvolvimento urbano brasileira

A política urbana, como já exposto, faz-se presente na Constituição Brasileira, pela primeira vez, em 1988, com a presença de um capítulo específico sobre o tema, dentro do Título VII, relativo à Ordem Econômica e Financeira.

Segundo a previsão constitucional do art. 182, a política de desenvolvimento urbano, a ser concretamente executada pelo município, terá como objetivos a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus cidadãos, obedecidas as diretrizes gerais fixadas em lei.

Assim, o dispositivo constitucional remete à lei ordinária editada pela União a função de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional, a serem obedecidas por todos os entes estatais e pelos particulares.

Essa lei regulamentadora, referida no caput do art. 182, acabou por ser tornar o autodenominado Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, cujo processo de debate e aprovação no Congresso Nacional durou mais de uma década. Segundo Bassul (2010), o projeto de lei que viria a se tornar o Estatuto da Cidade foi apresentado pelo senador Pompeu de Sousa, em 28 de junho de 1989, e foi objeto de intensa disputa entre políticos ligados aos movimentos de reforma urbana, defensores do projeto, e outros ligados ao empresariado urbano, defendendo uma visão mais liberal da propriedade privada.

Ao final do longo debate, e depois de várias alterações, o projeto foi aprovado por unanimidade no Senado e sancionado, com alguns vetos (em especial os referentes aos dispositivos da concessão de uso especial para fins de moradia, que acabou sendo regrado por medida provisória proposta no mesmo ano), pelo presidente Fernando Henrique Cardoso,

sendo publicada em 10 de julho de 2001, com *vacatio legis* de 90 dias (BASSUL, 2010, p. 86-87).

A regulamentação da política de desenvolvimento urbano nacional realizada pelo Estatuto da Cidade tem como finalidades as expressas no art. 182, ou seja, “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Entretanto, no art. 2º do Estatuto há a previsão de que esta política deveria buscar “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, havendo, assim, uma certa contradição entre o requerido pela Constituição e o disposto na Lei n.º 10.257, pois omisso no dispositivo legal a referência a garantia do bem-estar dos habitantes das cidades.

Como bem afirma Carvalho Filho (2009, p. 14-15), aparentemente, o constituinte quis apenas reforçar a questão do bem-estar da população, mas este já estaria garantido pelo conceito de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (sendo, assim, duas expressões “confundíveis”), pois, ao garantir o cumprimento destas funções, haveria, por consequência, a efetivação do bem-estar populacional. Deste modo, seria mais coerente a redação dada pelo art.2º do Estatuto da Cidade, visto função social da propriedade e função social da cidade serem conceitos diversos: “Enquanto nas funções sociais da cidade devem ser desenvolvidos os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no plano diretor” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 15).

Neste momento, é importante uma pequena reflexão sobre os termos “função social da cidade” e “função social da propriedade”, dada a sua importância para a política de desenvolvimento urbano nacional, orientando sua consecução.

O termo função social da propriedade já é antigo conhecido do ordenamento jurídico brasileiro, estando aqui presente desde a Constituição de 1934, ganhando várias feições com o decorrer do tempo, e estando presente em vários dispositivos da Constituição de 1988, como no art. 5º, XXIII; art. 170, III; art. 182, §2º, e art. 184, caput. Sua presença no texto constitucional autoriza “[...] o legislador ordinário a criar obrigações, deveres, para o proprietário, em benefício da coletividade” (DALLARI, 2007, p. 26).

A função social da propriedade, como explica Silva (2018, p. 75), configura estruturalmente o direito de propriedade, sendo um elemento qualificante deste direito quanto aos seus modos de utilização, aquisição e gozo, não autorizando, no entanto, a supressão da propriedade privada por via legislativa e nem o esvaziamento, sem indenização, de seu núcleo essencial no caso concreto.

No ordenamento jurídico brasileiro, como afirma Fernandes (2006, p. 14), há várias formas de direitos de propriedade e de propriedades, como a urbana, rural, imóvel, móvel, pública, privada, intelectual, estética etc., existindo diferenças nas relações sociopolíticas ocorrentes entre estes direitos e, também, da maneira como elas são reguladas e regulamentadas.

No caso da propriedade urbana, há previsão expressa no art. 182, §2º, da Constituição, de que o plano diretor definirá os seus contornos, havendo, desta forma, uma referência mais objetiva de seu conteúdo, apesar de — como será tratado um pouco à frente — haver condicionamentos e objetivos na atuação do plano diretor para a realização deste fim. Ressalte-se, como informam Saule Júnior e Cardoso (2007, p. 198), que a função social atinge tanto a propriedade privada quanto a pública.

Já “funções sociais da cidade” é um termo que aparece, inicialmente, no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição de 1988. Entretanto, sua história remete, como explica Di Sarno (2004, p. 13-16), à elaboração da Carta de Atenas, documento apresentado no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933, no qual foram definidas as quatro funções clássicas das cidades: habitar, trabalhar, circular e recrear, as quais foram adotadas não por critérios técnicos, mas em decorrência das necessidades dos habitantes das urbes.

Entretanto, como afirma Humbert (2015, p. 143-144), é insuficiente utilizar o rol da Carta de Atenas para delimitar o conteúdo jurídico das funções sociais da cidade, devendo o operador do direito ater-se:

[...] a uma ordem cogente válida, notadamente para efeitos de imposição de obrigações, faculdades, permissões e atribuição de competências a determinados sujeitos de direitos e deveres, tendentes à materialização do bem comum, da pacificação social, participação e segurança, na forma do estado de direito (HUMBERT, 2015, p. 93).

Neste ponto, o presente trabalho adota o entendimento do professor Saule Jr. (2007, p. 53-54), no sentido de que as funções sociais da cidade seriam um verdadeiro princípio constitucional orientador da política urbana brasileira, sendo respeitado quando houvesse políticas públicas voltadas para assegurar o direito a cidades sustentáveis para os presentes e futuros cidadãos, pois assim haveria a busca pela garantia da melhor qualidade de vida para estes habitantes.

Este entendimento é, inclusive, corroborado por Alfonsin (2012, p. 325), ao afirmar que a inserção do direito a cidades sustentáveis como primeira diretriz de uma política

urbana, cujo intuito é promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, leva ao entendimento de que essas funções são garantir o acesso à terra urbana, ao saneamento, à moradia, aos serviços públicos, à infraestrutura e ao transporte.

Ressalte-se que, como ensina Di Sarno (2004, p. 15-16), as funções sociais da cidade devem ser articuladas de acordo com as prioridades e vocações próprias das cidades, corroborando com o expresso por Mukai (2014, p. 41), no sentido de que o conteúdo efetivo das funções sociais da cidade será dado pela legislação municipal, em especial o plano diretor, devendo, para tanto, haver a participação efetiva da população cidadina no planejamento urbanístico, de modo a definir as primazias e campos de atuação do Poder Público em matéria urbanística.

Em relação ao seu conteúdo, segundo Fernandes (2010, p. 61-62), o Estatuto da Cidade não apenas regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal, mas também expandiu os referidos dispositivos, ampliando e confirmando o fundamental papel dos municípios no desenvolvimento e gestão da política de desenvolvimento urbano em concreto, além de ter criado uma variedade de instrumentos jurídicos a serem utilizados, isolada ou conjuntamente, pelas administrações municipais para regular, reverter ou induzir a propriedade urbana e o mercado de terras, na obediência dos princípios da inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Assim, de acordo com Melo (2010, p.75), o Estatuto da Cidade tem por objetivo orientar a implementação da política urbana nacional, nos termos da Constituição, trazendo um arcabouço de ações e estratégias a serem desenvolvidas, em parte, com a sociedade civil (organizada ou não) e a iniciativa privada, visando sempre atender ao interesse social para alcançar o desenvolvimento dos centros urbanos a fim de que estes cumpram sua função social, em especial a de fornecer moradia adequada.

Logo em seu início, no art. 2º, o Estatuto traz um extenso rol de disposições acerca das diretrizes da política urbana nacional, as quais, de acordo com Sundfeld (2014, p. 54), assumem o *status* de normas gerais da política urbana nacional, sendo vinculativas para todos os entes federativos, afirmativa corroborada pelo *Guia de implementação pelos municípios do Estatuto da Cidade* (2002, p. 31):

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas na lei.

Seguindo esta toada, Carvalho Filho (2009, p. 20-21) afirma que essas diretrizes orientam os entes públicos não apenas no sentido de uma ação positiva, um fazer, mas também quanto a ações negativas, não devendo União, estados e municípios atuarem de forma contrária aos preceitos ali contidos, em especial este último ente, visto serem as diretrizes uma “verdadeira carta de princípios para os governos municipais” (CARVALHO FILHO, 2009, p.20-21).

Estas diretrizes gerais, de acordo com Sant’anna (2007, p. 157-158), reforçam as competências urbanísticas constitucionais de planejamento da política urbana, além de orientar todo o planejamento nacional no mesmo sentido, facilitando a implementação deste instrumento em todo o país de forma coerente.

Assim, as diretrizes do Estatuto da Cidade devem ser seguidas por todos os entes, especialmente pelos municípios, pois estes são os principais responsáveis pela implementação da política de desenvolvimento urbano em concreto, e esta é orientada pelo disposto nas referidas diretrizes. Deve, portanto, o ente municipal sempre buscar agir positivamente na direção destas diretrizes e nunca gerar omissões danosas a estes preceitos. Apesar dessa preponderância municipal, como recorda Saule Júnior (2007b, p. 106), as ações para a densificar as diretrizes de política urbana devem ser realizadas de forma integrada entre os entes políticos nacionais.

Pode-se destacar, entre as diretrizes da Lei n.º 10.257, a presença do direito a cidades sustentáveis, já abordado neste trabalho; a gestão democrática das cidades; a remissão a necessidade de planejamento para cidades; diretrizes para ordenação e controle do solo visando evitar usos incompatíveis, degradação e poluição ambiental, especulação imobiliária, deterioração de áreas urbanas, entre outros fins; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, regularização fundiária de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda; entre outros. Neste extenso rol, há a presença de diretrizes com intuito de proteção ao meio ambiente natural⁶¹, desenvolvimento e proteção social⁶², e desenvolvimento econômico⁶³, de modo que,

⁶¹ Art.2º, IV (planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente); VI (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), g (a poluição e a degradação ambiental), h (a exposição da população a riscos de desastres) ; VIII (adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência); XII (proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico); e XIII (audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população).

como afirmam Fernandes (2010, p.67) e Alfonsin (2001, p.315), há a encampação das agendas verde e marrom pelo Estatuto da Cidade, caracterizando, desta forma, a presença do paradigma do desenvolvimento sustentável em seu conteúdo. Este fato é corroborado, até mesmo, pela presença do direito a cidades sustentáveis, a primeira diretriz presente no art. 2º do Estatuto da Cidade. Desta forma, não parece ser excessivo afirmar que, ao utilizar este paradigma, a Lei n.º 10.257 também está sujeita às disputas políticas e ideológicas referentes ao conteúdo conceitual do desenvolvimento urbano sustentável.

Logo a seguir, em seu art. 3º, o Estatuto da Cidade trata das competências da União em matéria de política urbana, trazendo, segundo Di Sarno (2006, p. 66), um rol meramente exemplificativo, estando aquém das possibilidades permitidas pela Constituição Federal em relação à matéria, refletindo, no entanto, características de generalidade temática.

O Estatuto traz, também, um extenso rol exemplificativo de instrumentos de política urbana (art.4º) a ser utilizado, especialmente, pelos municípios na implementação de seu planejamento de desenvolvimento urbano, sendo relevante a referência a vários institutos de planificação, como planos nacionais, regionais, metropolitanos, plano diretor, além da própria referência ao planejamento como diretriz de política urbana nacional, fatos que reforçam a necessidade de racionalização do desenvolvimento das cidades.

⁶² Art. 2º, II (gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano); V (oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais); V (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), a (a utilização inadequada dos imóveis urbanos), c (o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana), f (a deterioração das áreas urbanizadas) e h (a exposição da população a riscos de desastres); IX (justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização), X (adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais); XIV (regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais); XVIII (tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento).

⁶³ Art. 2º, IV (planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente); VI (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), d (a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente); e (a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização); VII (integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência); XI (recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos); XV (simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais); e XVI (isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social).

A Lei n.º 10.257 também regula uma série de institutos presentes no art. 182, §§1º e 4º, da Constituição (plano diretor, parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo e desapropriação de imóveis urbanos), detalhando o conteúdo essencial do plano diretor e como os municípios podem instituir estes outros instrumentos, trazendo o procedimento de notificação, prazo mínimo para implementação da obrigação, prazo de duração do IPTU progressivo até a possibilidade de desapropriação e sua alíquota máxima, método de avaliação do valor da desapropriação e sua forma de pagamento, entre outros aspectos, sendo, pois, dispositivos que tentam fazer com que o proprietário dos imóveis não aproveitados ou subaproveitados deem a devida utilização e finalidade social aos seus bens.

Outra previsão constitucional bastante detalhada no Estatuto da Cidade é a relativa à disciplina da usucapião especial urbana, tanto individual (art. 9º) quanto coletiva (art. 10º), regulando e ampliando o disposto no art. 183 da Constituição Nacional, trazendo, em especial, disposições acerca da legitimidade para a ação, continuação da posse pelo herdeiro/sucessor, necessidade de intervenção do Ministério Público, rito processual e benefício da justiça gratuita para os autores.

Por ser uma lei referente a planejamento urbano e políticas públicas, o Estatuto não poderia deixar de tratar da gestão democrática da cidade, a qual surge como diretriz de política urbana (art. 2º, II, III e XIII), sendo trazido, nos arts. 43 a 45, um rol exemplificativo de instrumentos a serem utilizados, disposições acerca de orçamento participativo, organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Além disso, o Estatuto da Cidade traz, em suas disposições finais, temas como consórcio imobiliário para fins de cumprimento da função social ou regularização fundiária do imóvel; diferenciação de tributos sobre imóveis urbanos e de tarifas referentes a serviços públicos urbanos de acordo com o interesse social; prazos para estados e municípios expedirem normas acerca de alguns dispositivos do Estatuto da Cidade; aplicação ao Distrito Federal e a seu governador as disposições referentes ao município e ao prefeito; previsão de casos de improbidade administrativa; entre outros pontos.

Nota-se, desta forma, diante de todo o arcabouço trazido pelo Estatuto da Cidade, e nos termos do exposto por Fernandes (2016, p. 31-32), que a Lei n.º 10.257 substitui a ideia de propriedade urbana de uso meramente individual por uma concepção de propriedade obediente às funções sociais da cidade e da propriedade, dando suporte a políticas públicas de democratização e acesso à moradia e ao solo urbano (inclusive com o reconhecimento dos direitos dos moradores de assentamentos informais), bem como a inclusão socioespacial, além de ter criado um sistema de governança amplamente descentralizado, favorecendo os

municípios, ente mais próximo das realidades e necessidades dos habitantes dos centros urbanos.

Corroborando com este entendimento, Maricato (2010, p. 7) afirma que o tema principal do Estatuto da Cidade é a função social da propriedade urbana, visando regular os negócios relativos a ela, de forma a evitar obstáculos ao direito de moradia da maior parte da população, combatendo a segregação socioespacial e a cidade desigual e ambientalmente degradada: “O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade” (MARICATO, 2010, p. 7).

O Estatuto da Cidade, então, conforme expressa Fernandes (2006, p. 15), muda estruturalmente o planejamento urbano brasileiro, o qual deixa de ser apenas um planejamento regulatório tradicional, passando a também atuar como “[...] indutor de processos territoriais e urbanísticos que tenham um impacto diretor na dinâmica dos preços do mercado imobiliário”, podendo, assim, alcançar uma melhor distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e uma maior ocupação dos espaços vazios das cidades.

Assim sendo, não parece excessivo afirmar que o Estatuto da Cidade altera o paradigma do direito urbanístico e da propriedade urbana brasileira, trazendo vários elementos de conformação social e ambiental, exigindo não apenas um dever de não fazer, mas também um atuar. O planejamento é parte central desta lei, pois ele está presente em vários pontos e diretrizes, assim como a questão espacial e de ordenação e conformação do solo, exigindo do poder público e dos particulares o combate à especulação imobiliária e à segregação socioespacial, o cumprimento da função social, a preservação ambiental, entre outras obrigações. Traz inúmeras possibilidades para elaboração de políticas públicas voltadas para implementação de uma ordem urbanística mais justa e para conformação do direito a cidades sustentáveis.

Entretanto, mesmo sendo uma legislação elogiada mundo afora (FERNANDES, 2010, p. 56), o Estatuto da Cidade não conseguiu gerar mudanças muito profundas na urbanização brasileira, pois ainda há marcante presença de conflitos fundiários; manutenção e até mesmo expansão da segregação social espacial (inclusive em projetos estatais); agravamento dos problemas de saneamento básico e mobilidade urbana; e a mercantilização crescente das cidades brasileiras, fatos que geram descrença por parte de vários atores acerca da efetividade da Lei n.º 10.257 em transformar positivamente o panorama das cidades brasileiras (FERNANDES, 2016, p. 33-39).

Analisando alguns dos problemas relacionados à efetividade do Estatuto da Cidade, Fernandes (2016, p. 41-45) questiona se houve compreensão adequada da nova ordem jurídico-urbanística por parte de urbanistas, juristas e gestores, trazendo fatores como imediatismo das demandas sociais; percepção de que o direito é um sistema objetivo, neutro (e não um lugar de disputas e confrontação, como realmente é); e entendimento de que o planejamento territorial urbano é uma narrativa essencialmente técnica, expressando certos valores ideais, desvinculados do mercado imobiliário, como alguns dos principais fatores da descrença no Estatuto da Cidade.

Acima de tudo, Fernandes (2016, p. 45) expõe a existência de inúmeros problemas relativos à eficácia dos planos diretores municipais, posto que muitas destas leis contêm excesso de burocracia e formalismo jurídico, além de muitas vezes remeterem a regulamentação de seus dispositivos para outras leis municipais a serem posteriormente criadas, o que muitas vezes não ocorre.

Da mesma forma, Maricato (2010, p. 6) afirma não ser simples aplicar o Estatuto da Cidade em um contexto tão conservador e excludente quanto o brasileiro, pois há forte confluência entre poder político e social e propriedade patrimonial, dificultando a utilização de um instrumento tão progressista.

Necessário lembrar, como explica Sundfeld (2014, p. 52-53), que o Estatuto da Cidade é um “conjunto normativo intermediário”, ou seja, apesar de parte de suas normas poderem ser de imediato invocadas pelos interessados (como nos casos da usucapião especial urbana e do direito de superfície), a maior parte da Lei n.º 10.257 depende de atividades legislativas posteriores, como, por exemplo, o estabelecimento de planos diretores com áreas onde serão aplicados institutos como o parcelamento compulsório; a outorga onerosa do direito de construir, entre outros.

Neste ponto, o rico instrumental conferido pelo Estatuto da Cidade acaba sendo pouco efetivo, devido à falta de concretização pelos municípios, ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano em concreto. Fato este corroborado por Maricato (2010, p. 6), ao afirmar que a correlação de forças existentes em um município é que indicará se a lei terá aplicação efetiva ou não. Ou seja, apesar de apresentar inúmeros instrumentos com capacidade de gerar mudanças no modelo de urbanização nacional, além de impor diretrizes com grande conteúdo de proteção social e ambiental, no sentido do dever de combate à segregação socioespacial, degradação ambiental, especulação imobiliária, o Estatuto acaba por não ser seguido à risca pelos municípios, muitas vezes por questão

meramente política, onde a cidade voltada para as práticas de mercado prevalece sobre a cidade voltada para as pessoas.

Entretanto, mesmo diante destes problemas, a referida lei é, sim, uma legislação paradigmática para o direito urbanístico brasileiro, trazendo uma série de inovações e instrumentos com condão de mudar a realidade dos centros urbanos nacionais, em busca de um desenvolvimento urbano mais sustentável. Traz, inclusive, a previsão do direito a cidades sustentáveis como uma diretriz da política de desenvolvimento urbano brasileira e um instrumental para pôr em prática políticas públicas conformadoras deste direito.

O Estatuto da Cidade, assim, é um instrumento que coloca o planejamento das cidades como foco da gestão do desenvolvimento urbano, dirigindo a atuação da União, dos estados, municípios e seus parceiros na implementação de políticas públicas urbanas para o alcance do preenchimento das funções sociais da cidade e da propriedade, não devendo haver afastamento de seus preceitos na realização em concreto da ordem urbanística, sob pena de ofensa à legalidade desta lei.

Neste momento, devido a sua importância para a ordenação do solo urbano, é necessária uma rápida passagem por alguns dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Não serão analisados, no entanto, todos os instrumentos previstos naquela lei, apenas os mais relacionados com a disciplina imobiliária urbana. Da mesma forma, o plano diretor será examinado de forma mais intensa em outro tópico deste capítulo. Ademais, o zoneamento ambiental será tratado quando da análise do instituto do zoneamento.

3.2.1 Instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade

Como exposto, necessário, neste ponto, exposição e reflexão acerca de alguns instrumentos de política urbana dispostos no art. 4º do Estatuto da Cidade, em especial aqueles que abordam a organização espacial e disposição do uso e ocupação do solo nos centros urbanos, interferindo no planejamento do solo, direta e indiretamente.

3.2.1.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação sanção

Neste item serão abordados instrumentos com certa relação de dependência e origem comum. Tanto parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo quanto a desapropriação sanção foram previstos no art. 182, §4º, da Constituição como faculdades do poder público municipal para dar cumprimento à função social da propriedade àqueles imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. A Carta Constitucional exige,

para tanto, que as áreas onde incidirão os presentes institutos estejam previstas no plano diretor e que haja lei específica — obedecendo ao previsto no Estatuto da Cidade — disciplinando a matéria.

Assim, o Estatuto da Cidade trata, nos arts. 5º a 8º, das disposições a serem atendidas pelos municípios para utilização dos instrumentos em tela, conceituando, de início, como subutilizados os imóveis “[...] cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (art. 5º, Lei n.º 10.257), mas não trazendo os conceitos de “não edificada” e “não utilizado”.

Neste ponto, Silva (2018, p. 447) afirma que os conceitos de não edificado e não utilizado são relativamente precisos, por isso a lei não os trouxe. De qualquer forma, apenas para aclarar, seguindo o afirmado por Monteiro (2014, p. 95), “não edificado” pode ser definido como a terra nua que desatende a utilização indicada pelo plano diretor, e “não utilizado” é o imóvel desocupado ou abandonado — como as construções destruídas ou inativas.

Um ponto que causa certa polêmica na doutrina é o fato do art. 182, §4º, I, da Constituição dispor apenas sobre parcelamento e edificação compulsórios como modalidade de sanção, nada tratando acerca da utilização compulsória, prevista no caput do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Ao analisar esta situação, Carvalho Filho (2009, p. 76-77) afirma que há a possibilidade de interpretação conforme, segundo a qual a utilização compulsória estaria ligada apenas aos casos de subutilização do bem e o proprietário poderia ser obrigado a dar aproveitamento acima do coeficiente mínimo previsto na legislação municipal, caracterizando-se, portanto, como obrigação de edificar, o que levaria à própria desnecessidade de sua previsão no Estatuto da Cidade. No entanto, Silva (2018, p. 446-447) explana que uma interpretação literal levaria, realmente, à inconstitucionalidade da expressão “utilização compulsória”. Todavia, uma análise tópica pode levar à conclusão de que o inciso I não teria dado uma sequência lógica ao previsto no §4º, caput, do art.182 da Constituição, onde está presente o termo “não utilizado”, tendo este mesmo dispositivo previsto a possibilidade do município de promover o “adequado aproveitamento” do solo urbano, expressão que abre a possibilidade de outras utilizações do imóvel urbano para o ente municipal.

Destarte, segundo Silva (2018, p. 446-447), seria possível concluir pela constitucionalidade total do previsto no art. 5º da Lei n.º 10.257, tendo a expressão “utilização

compulsória” maior amplitude que apenas “edificação compulsória”. É a este último entendimento que o presente trabalho se filia, até mesmo em decorrência da obrigação constitucional de fazer cumprir a função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade.

Para dar segurança a esta sanção municipal, o Estatuto da Cidade (arts. 5º e 6º) prevê todo um procedimento a ser seguido pelas cidades, partindo da necessidade de notificação e sua averbação do registro de imóveis, prazos mínimos para o cumprimento das obrigações impostas aos proprietários e transmissão sucessória da obrigação.

Caso descumpridas as condições e os prazos estabelecidos pelo município para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município, nos termos do art. 7º do Estatuto da Cidade, procederá a cobrança do Imposto sobre Propriedade Territorial e Predial Urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo), onde haverá a majoração da alíquota deste tributo por cinco anos consecutivos, devendo estar prevista na lei específica de que trata o caput do art. 5º da Lei n.º 10.257 e não exceder a duas vezes o valor da alíquota do ano anterior, sendo respeitado o valor máximo de 15%, sendo vedada a concessão de isenções e anistias, tendo, portanto, como informam Ganser e Mattei (2018, p.89), não apenas características fiscais, mas, também, extrafiscais, sendo um verdadeiro instrumento de planejamento espacial.

Em caso de novo descumprimento das obrigações impostas ao proprietário do bem não utilizado, subutilizado ou não edificado, surgem duas possibilidades para o município. A primeira é manter a cobrança da alíquota máxima de IPTU progressivo até o cumprimento do dever obrigacional, ou então efetuar a desapropriação-sanção do bem, a ser paga com título da dívida pública (art. 8º, Estatuto da Cidade). O valor da indenização será o do valor venal do imóvel (base de cálculo do IPTU) e não computará possibilidades de juros compensatórios, lucros cessantes e ganhos, assim como será descontado o montante correspondente à valorização do imóvel decorrente da realização de obras públicas em seu entorno em data posterior à notificação recebida pelo proprietário para cumprir a função social de seu bem.

Assim, como afirmam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 347), o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios geram a possibilidade de os municípios combaterem a especulação imobiliária e a existência de espaços vazios na cidade, que impedem um crescimento sustentável dos espaços urbanos. Desta forma, a aplicação do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção são apenas consequências possíveis do

descumprimento do dever imposto pela administração pública, visando ao cumprimento da função social da propriedade e as funções sociais da cidade.

3.2.1.2 Instituição de Unidades de Conservação

De acordo com o art. 2º, I, da Lei n.º 9.985/2000 — Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza —, a unidade de conservação é definida como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Para Cabral (2007, p. 126), as unidades de conservação configuram partes de territórios especialmente protegidos por normas jurídicas que impõem limitações à exploração pelos titulares de seus domínios, devendo estas áreas, para tanto, serem designadas como tais por lei.

Há, desta forma, como expõe Dallari (2014, p. 84), certa celeuma doutrinária acerca da natureza jurídica das unidades de conservação, não parecendo, *a priori*, tratar-se de mera limitação administrativa, mas de verdadeira servidão administrativa, motivando, assim, o dever de indenizar os danos efetivamente causados por parte do poder público.

As unidades de conservação, segundo o art. 7º e parágrafos da Lei n.º 9.985/2000, são divididas em dois grandes grupos: a) Unidades de Proteção Integral; cujo objetivo é proteger a natureza, sendo permitido apenas o uso indireto de seus recursos, salvo exceções legais; b) Unidades de Uso Sustentável, que visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

Estes dois grandes grupos possuem subdivisões, de modo que são espécies de Unidades de Proteção Integral a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre; enquanto a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural são categorias de Unidades de Uso Sustentável. Importante lembrar, como afirma Furlan (2008, p. 131), que o presente rol é taxativo.

Tem-se, portanto, um vasto leque de possibilidades para criar unidades de conservação nas cidades brasileiras. Como lembra Silva (2018, p. 279-280), o direito urbanístico tem grande preocupação com as áreas verdes urbanas (que também englobam as Áreas de Proteção Permanente), cuja função não é meramente o lazer, mas também o

equilíbrio do meio ambiente urbano. Estas áreas são caracterizadas pela presença de vegetação contínua e com presença de poucas edificações, apesar de poderem contar com caminhos, brinquedos infantis e outros objetos de divertimento — quando estas áreas permitem o acesso e utilização do público (SILVA, 2018, p. 279).

Dadas estas características de proteção ao meio ambiente natural, parece não haver dúvidas em afirmar que a criação de unidades de conservação no meio urbano ajudam na implementação de várias diretrizes da política de desenvolvimento urbano, como a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural, e ordenação e controle do uso do solo visando evitar a poluição e a degradação ambiental, confluindo, pois, para a efetivação do direito a cidades sustentáveis.

3.2.1.2 Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de acordo com Santoro (2012, p. 119), surgem no Brasil em 1987, como experiência implantada em Recife, e, posteriormente, em cidades como Belo Horizonte, Diadema, Santos, entre outras. Visa, o referido instrumento, criar zona dedicada à implementação de habitação de interesse social no zoneamento de uma cidade.

Previstas como instrumento de política urbana do Estatuto da Cidade (art. 4º, f), as ZEIS também estão previstas na Lei n.º 13.465, sobre regularização fundiária, a qual dispõe que “[...] para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Desta forma, segundo Guedes (2012, p. 132-133), ZEIS são “[...] áreas com regramentos específicos a fim de permitir a produção e manutenção de habitação voltada à população de baixa renda”, que podem ser divididas em duas espécies principais: as ZEIS de vazios, em locais com imóveis desocupados ou subutilizados, cujo objetivo é garantir o acesso da população de baixa renda a espaços onde esta pode habitar de forma adequada e regular; e as ZEIS de áreas ocupadas, ou seja, em locais já habitados pelas classes mais carentes, mas necessitados de intervenções urbanísticas para garantir condições básicas de habitação, ou onde haja necessidade de regularização jurídica da moradia, garantindo, no entanto, padrões mínimos de qualidade urbanística, como índice de insolação, espaço para circulação de pedestres, privacidade etc.

No caso das ZEIS de áreas ocupadas, como informam Todtmann, Carvalho e Bretas Barros (2010, p. 96), existe a possibilidade de estabelecimento de parâmetros

urbanísticos especiais, os quais respeitariam a forma de ocupação adotada pela comunidade ali habitante, admitindo-se, a título de exemplo, um sistema viário com vias mais estreitas e, até mesmo, consolidação de habitações em áreas de preservação ambiental. Já as ZEIS de vazios geram a possibilidade de o município reservar áreas com infraestrutura suficiente, equipamentos urbanos e serviços públicos para habitação de interesse social, trazendo pessoas carentes para melhores regiões da cidade (TODTMANN; CARVALHO; BRETAS BARROS, 2010, p. 96).

As ZEIS, como afirmam Giacobbo e Hermany (2018, p. 827), devem estar previstas no plano diretor municipal e também devem constar da lei de zoneamento, incluindo, assim, “[...] um formato especial de padrão urbanístico adequado ao assentamento precário, reconhecendo sua situação diferenciada e permitindo sua inclusão na cidade legal, evitando com isso a remoção da população assentada” (Melo, 2010, p. 204-205).

Outro ponto importante, ressaltado por Guedes (2012, p. 133-134), é o fato de que nas ZEIS de ocupação, a regularização não deve ser realizada de maneira unilateral pelo Poder Público, devendo a população local ser ouvida efetivamente quanto a seus anseios, podendo, como afirma Melo (2010, p. 211), haver a criação de um conselho gestor da ZEIS, com participação multisetorial, o qual acompanhará as intervenções a serem realizadas na área.

Desta forma, as ZEIS apresentam todo um cuidado de inserir a população de baixa renda em locais com infraestrutura adequada, ajudando a combater a segregação socioespacial e gerando mais oportunidades de trabalho e renda para esses habitantes. Como afirma Melo (2010, p.205), este instrumento se coaduna com um planejamento urbanístico visando a justiça social, ajudando a combater a especulação imobiliária, balanceando o uso e ocupação do solo urbano com imóveis destinados a pessoas de classes sociais distintas.

Neste ponto, Guedes (2012, p. 133-134) afirma que deve haver o cuidado para que as ZEIS não virem guetos onde os pobres sejam deixados ao alvedrio, mas zonas integradas à cidade, não devendo haver impedimento de pessoas de outras classes sociais habitarem a localidade (sendo até favorável esse fato, pois ajudaria na redução da segregação urbana, aumento da solidariedade social etc.), havendo, no entanto, prioridade para a habitação das pessoas de classes mais baixas, evitando o domínio da região por pessoas de renda mais elevada.

Para tanto, Guedes (2012, p. 132) sugere a utilização de instrumentos como fornecimento de moradia pelo Poder Público; financiamento público para compra de imóveis; disciplina do tamanho máximo do lote a não torná-lo atraente a pessoas de classe mais

elevada; estabelecimento de limite mínimo de pessoas de baixa renda a habitarem a ZEIS, entre outros. Mello (2010, p.212), com a mesma preocupação, sugere que, junto com a política habitacional das ZEIS, também sejam pensadas ações voltadas para promoção de renda e acesso a serviços básicos como forma de incentivar a população local a continuar a área.

Não se trata, como informa Dallari (2014, p. 85), da criação de privilégios para as pessoas de baixa renda e desfavorecidas, nem de reduzir os cuidados com a salubridade e segurança dos ambientes habitados por elas, mas, sim, de aplicação do princípio da razoabilidade, equilibrando os diversos valores constitucionalmente dispostos.

Tem-se, portanto, na ZEIS um importante instrumento de corrigir desvios como a especulação imobiliária e a segregação socioespacial, ajudando na integração de pessoas de baixa renda a cidade formal, de modo a dar vazão aos princípios da função social da propriedade e funções sociais da cidade, contribuindo para a efetivação do direito a cidades sustentáveis.

3.2.1.3 Direito de preempção

O direito de preempção⁶⁴ também é conhecido, de acordo com Gasparini (2014, p. 197), como direito de preferência, ou direito de prelação, e está previsto, em sua forma urbanística, no art. 25 do Estatuto da Cidade, o qual dispõe que o município tem “[...] preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”.

Para a aplicação deste instrumento, prevê o Estatuto da Cidade a necessidade de criação de uma lei municipal, baseada no Plano Diretor, cujo conteúdo delimitará as áreas de incidência do direito de preempção e seu prazo de vigência, que não pode ser superior a 5 anos, sendo renovável depois de um ano após decurso de seu prazo inicial de vigência, ficando este direito assegurado durante todo esse período, independentemente do número de alienações sofridas pelo mesmo imóvel (art. 25, §1º e 2º, Lei n.º 10.257), ou seja, mesmo que ocorram várias alienações durante o período de duração previsto em lei, todo proprietário de imóvel localizado na região a qual incide o presente instituto terá de notificar o Poder Público da intenção de alienar seu bem.

Acerca da obrigatoriedade do direito de preempção, importante lição traz Gasparini (2014, p. 207-208), ao afirmar que, em relação ao proprietário afetado pelos termos

⁶⁴ Importa lembrar que o direito de preempção também está presente no Código Civil e em outras legislações, como a Lei do Inquilinato e o Estatuto da Terra, sendo, como afirma Carvalho Filho (2009, p. 170), as normas do Estatuto da Cidade, referentes a este instituto, especiais em relação às normas do Código Civil, que só devem ser aplicadas subsidiariamente a espécie.

da lei municipal disciplinadora deste instituto, trata-se de uma obrigação de oferecer primeiramente ao município o bem imóvel que deseja alienar; enquanto para o ente municipal, trata-se de uma faculdade, devendo avaliar a oportunidade e conveniência da aquisição do imóvel do particular, juízo esse que deve ser exercido no prazo de até 30 dias contados da notificação do particular, nos termos do art.27, §3º, Lei n.º 10.257. Findo este período, o particular está livre para alienar o imóvel pelo valor ao qual havia notificado o Poder Público Municipal.

O Estatuto da Cidade também vinculou os objetivos nos quais o direito de preempção pode ser utilizado, devendo, na lei municipal que o instituir, enquadrar as áreas em que este direito incidirá em uma ou mais das seguintes situações previstas no art. 26: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Estas finalidades, expostas no art. 26 do Estatuto da Cidade, de acordo com Gasparini (2014, p. 209), evidenciam o viés social deste instituto, pois através da preempção também é possível concretizar a função social da propriedade, tendo, nas palavras de Carvalho Filho (2009, p. 170-171), a natureza jurídica de “instrumento jurídico restritivo e específico de política urbana”.

Assim, o presente instrumento permite aos municípios a opção de adquirirem com preferência imóveis urbanos em áreas nas quais essas municipalidades têm interesses urbanísticos e sociais relevantes, visto as finalidades vinculantes da aplicação do direito de preempção.

3.2.1.4 Direito de superfície

Previsto nos arts. 21 a 23 do Estatuto da Cidade, o direito de superfície⁶⁵ dispõe que o proprietário de solo urbano possui a faculdade de conceder a outra pessoa, por prazo certo ou indeterminado, o direito de superfície de seu imóvel, devendo este ato ser feito por escritura pública registrada no cartório de imóveis.

⁶⁵ Ressalte-se, como afirmam Di Pietro (2014, p. 181-182) e Carvalho Filho (2009, p. 365), que o direito de superfície presente no Estatuto da Cidade aplica-se apenas aos imóveis urbanos, ficando os imóveis rurais regrados pelo disposto nos art. 1.369 a 1.377 do Código Civil brasileiro.

Essa concessão pode ser gratuita ou onerosa, abarcando o direito de utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do imóvel, nos termos do contrato e respeitando o disposto na legislação urbanística, ficando o superficiário (adquirente do direito de superfície) responsável pelo pagamento de todos os tributos e encargos relativos a propriedade superficiária, devendo arcar ainda, de forma proporcional a sua ocupação, com os encargos e tributos sobre a área concedida no direito de superfície, a não ser quando o respectivo contrato dispuser de maneira contrária.

Conforme afirma Silva (2018, p. 427), não há restrição à alienação deste direito ou do próprio imóvel. Basta, para tanto, que o proprietário do bem e o superficiário, respectivamente, notifiquem a outra parte contratual para exercer o seu direito de preferência à aquisição do bem, em paridade de condições ao ofertado por terceiros.

O Estatuto da Cidade (arts. 23 e 24) também prevê as formas de extinção deste direito, que pode ser motivadas pelo advento do termo ou pelo descumprimento das obrigações assumidas pelo superficiário no contrato (como na situação de este dar finalidade diversa à pactuada). No caso de extinção, o proprietário do imóvel volta a ter domínio sobre todo o bem, assim como sobre as benfeitorias e acessões realizadas no terreno, sem a obrigação de indenizar o superficiário, caso não tenha sido previsto de outra forma no contrato. Deve a extinção ser averbada no cartório de registro de imóveis.

Segundo Di Pietro (2014, p. 191-192), o presente instrumento apresenta uma série de vantagens. Para o proprietário do terreno, por exemplo, o direito de superfície permite: cumprir a função social da propriedade, de modo a evitar sanções; onerar apenas parcela do terreno inadequadamente aproveitada; receber valores caso a outorga da superfície seja feita de maneira dispendiosa; a possibilidade de passar a responsabilidade pelos tributos e encargos do bem para o superficiário; a aquisição de acessões e benfeitorias feitas pela outra parte ao término do contrato, caso não haja previsão em contrário.

Outras vantagens, segundo Di Pietro (2014, p. 193), são a possibilidade de realizar construção ou plantação sem a necessidade de aquisição do imóvel, facilitando, assim, a utilização de imóveis de terceiros por pessoas com menor poder aquisitivo, colaborando para a redução da crise habitacional. Há, ainda, a vantagem de hipotecar o domínio útil do superficiário, favorecendo a obtenção de financiamento para realizar o devido aproveitamento do imóvel.

Outra possibilidade importante é trazida por Silva (2018, p. 426-427), no tocante à utilização de terrenos urbanos públicos por particulares, ou seja, o Poder Público poderia

conceder o direito de superfície a particulares visando a fins urbanísticos, da mesma forma como ocorre na concessão de direito real de uso.

Ante o exposto, como afirma Di Pietro (2014, p.192-193), o direito de superfície é um importante instrumento para que os imóveis urbanos cumpram sua função social, sendo, também, um meio de implementar as funções sociais da cidade.

3.2.1.5 Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração Onerosa de Uso

A Outorga Onerosa do Direito de Construir está disciplinada nos arts. 28 a 31 do Estatuto da Cidade. Trata-se de instrumento que permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento fixado pelo plano diretor, em troca de uma contrapartida do particular-beneficiário. Ou seja, o plano diretor de uma cidade pode fixar coeficientes básicos de construção nas zonas da cidade, e o particular — em casos determinados por lei específica a respeito do tema (que estabelecerá as condições para a outorga onerosa, forma do cálculo etc.) — poderá exceder esse coeficiente básico sob uma contribuição à Administração Pública. Trata-se, então, do conhecido instituto do “solo criado” (DALLARI, 2007, p. 19-20). Neste caso temos, nos termos do Estatuto da Cidade (arts. 28-31), um coeficiente básico e um coeficiente máximo.

O coeficiente de aproveitamento, de acordo com Sotto (2015, p. 185), é um instituto urbanístico que retrata a relação entre área edificável e área do imóvel, determinando a quantidade de área que pode ser construída de forma “gratuita” pelo proprietário do bem, ou seja, é o “[...] conteúdo básico do direito de construir fixado pela legislação urbanística da cidade”. Ao construir acima desse coeficiente básico (ou alterar o uso de um imóvel para outro não permitido no zoneamento), há a clara valorização da propriedade urbana para além do esperado, caso os parâmetros anteriores fossem mantidos (SOTTO, 2015, p. 188).

Esse coeficiente básico de aproveitamento, de acordo com Maleronka e Furtado (2013, p. 4-5), deve ser o mais uniforme possível — excetuando-se os casos de áreas merecedoras de tratamento especial devido a seus particulares atributos ambientais e urbanísticos —, gerando, assim, uma maior igualdade entre os imóveis citadinos, por conferir utilidade e valor econômico às propriedades urbanas de forma mais equânime.

Segundo as referidas autoras (2013, p. 4-5), outros dois critérios devem ser observados para a implementação deste instrumento, sendo o primeiro a definição das áreas onde ele será aplicado, devendo, via de regra, incidir em todo o município, o que facilita sua implementação no decorrer do tempo, além de transferir para a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) o acompanhamento desta dinâmica urbana. O outro trata da forma de calcular o valor da contraprestação do beneficiário, que, para ocorrer de maneira mais exata, deve levar

em conta o valor do imóvel com e sem o aproveitamento extra ao coeficiente de aproveitamento básico.

Importante lembrar que a contraprestação paga pelo beneficiário, de acordo com Carvalho Filho (2009, p. 212-2013), não necessariamente precisa ser feita em pecúnia, podendo, a critério de cada município, haver pagamento em várias outras formas, como doação de área privada ao município, criação de área de proteção ambiental, participação em projetos da habitação comunitária etc. É possível, também, de acordo com o art. 30, II, da Lei 10.257/2001, o estabelecimento de isenções.

O Estatuto da Cidade (art. 31), no entanto, vincula a aplicação dos valores arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir a oito finalidades: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Resta, ainda, falar rapidamente do instituto da alteração onerosa do uso do solo (art. 29, Lei n.º 10.257), correlato à outorga onerosa. Aqui, o plano diretor pode destacar áreas onde poderá ser feita a alteração do uso do solo mediante contraprestação do beneficiário.

Segundo Carvalho Filho (2009, p. 208), são necessários três requisitos para haver a possibilidade de alteração de uso: previsão no plano diretor, sem necessidade de muito detalhamento; contrapartida por parte do beneficiário, que não precisa ser apenas em pecúnia; e a existência de lei municipal específica a partir da qual serão estabelecidas as condições mais específicas deste instrumento.

De toda forma, como lembra Carvalho Filho (2009, p. 208), o município deve ter muita cautela ao usar este instrumento, pois, se utilizado de forma abusiva, poderá gerar grandes transtornos à legislação de uso e ocupação do solo, descaracterizando o zoneamento disciplinado na cidade. Assim como no caso da Outorga Onerosa, a alteração do uso do solo urbano também tem sua arrecadação vinculada às finalidades previstas no art. 26, I-IX, do Estatuto da Cidade.

Assim, de acordo com Sotto (2015, p. 193-194), os presentes instrumentos contribuem para a implementação do desenvolvimento urbano sustentável em suas três dimensões, pois têm nítido caráter redistributivo, ao vincular sua receita a finalidades de grande importância social; ajudar no equilíbrio ambiental, controlando a densidade urbana

(tanto construtiva quanto populacional); e, indiretamente, facilitar o acesso das populações mais pobres à terra, através de um controle do preço dos imóveis urbanos. Para que isso ocorra, no entanto, o município tem de focar nas características extrafiscais da Outorga Onerosa, deixando o intuito meramente arrecadador em segundo plano.

3.2.1.6 Transferência do Direito de Construir

A transferência do direito de construir é outro instrumento de política urbana o qual o Estatuto da Cidade, em seu art. 35 e parágrafos, deu uma disciplina geral. Trata-se da possibilidade que o Poder Público Municipal tem de, por lei municipal baseada no plano diretor, autorizar o proprietário de imóvel urbano — pessoa pública ou privada — a exercer em outro local (ou alienar mediante escritura pública) seu direito de construir previsto no plano diretor ou na legislação municipal decorrente, quando seu imóvel for considerado necessário (ou houver doação do imóvel do particular) para instalação de equipamentos públicos e comunitários; para fins de preservação, quando o bem for considerado de interesse ambiental, histórico, paisagístico, cultural ou social, ou quando for útil a programas de regularização fundiária, habitação de interesse social ou urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda.

Aqui, então, o proprietário de um terreno urbano que sofre limitação para um dos fins sociais previstos no art. 35 — ou que faz doação de imóvel para um destes fins — é compensado com o aumento do coeficiente de construção em outro terreno de sua propriedade, que fique em outra ou na mesma zona, podendo ele utilizar esse aumento de potencial construtivo para si ou aliená-lo, sendo, nos termos utilizados por Silva (2018, p. 272), a primeira situação denominada de transferência interlocativa, e a segunda, de transferência intersubjetiva.

Desta forma, como expõe Y. Monteiro e E. Monteiro (2014, p. 297), a transferência do direito de construir visa a uma compensação ao proprietário que teve seu imóvel alocado ao cumprimento de uma função de interesse social ou público, “[...] dele desincorporando o direito de construir, segundo o coeficiente de aproveitamento previsto no plano diretor, para ser exercido em outro local ou alienado a terceiros”.

Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 379) afirmam que este instituto é vantajoso, pois o poder público pode adquirir propriedade imobiliária sem dispender valores, assim como a iniciativa privada não fica desprovida de seu direito de construir, podendo transferi-lo para outras partes da cidade previstas no plano diretor, que podem até ser

economicamente mais vantajosas, até mesmo pela possibilidade de alienar esse direito de construir a maior para terceiros.

Y. Monteiro e E. Monteiro (2014, p. 292) ponderam que este instrumento deve ser passar por uma avaliação criteriosa do poder público acerca do adensamento e infraestrutura da zona receptora, a fim de evitar um comprometimento do equilíbrio da região afetada, sendo ideal que a transferência do direito de construir ocorra na mesma zona ou área do imóvel afetado ou doado.

Tem-se, portanto, um outro instrumento urbanístico que afeta os coeficientes construtivos, visando dar ao imóvel afetado o cumprimento de sua função social e buscando atingir positivamente as funções sociais da cidade — isso tudo sem acarretar dispêndios financeiros diretos por parte do poder público.

3.2.1.7 Operações Urbanas Consorciadas

As operações urbanas consorciadas, de acordo com Silva (2018, p. 367-369), não são instituto recente no Direito brasileiro, tendo sido objeto de várias leis municipais no estado de São Paulo, sendo conhecida, à época, como operação urbana interligada. Trata-se, pois, de intervenção urbanística onde há participação e recursos de particulares.

O Estatuto da Cidade define operações urbanas consorciadas (art. 32, §1º) como o agrupamento de intervenções e medidas coordenadas pela municipalidade, “[...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Para tanto, é necessária a criação de uma lei específica, baseada no plano diretor, discriminando as áreas afetadas por estas operações.

Várias medidas podem ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre elas o art. 32, §2º, prevê as modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, assim como alterações das normas edilícias, de acordo com o impacto ambiental decorrentes delas (art. 32, §2º, I); regularização de construções, reformas ou ampliações incompatíveis com a legislação vigente (art. 32, §2º, II); e concessão de incentivos a operações utilizadoras de tecnologias redutoras de impactos ambientais, e que comprovem a aplicação, nas construções e uso de prédios urbanos, de tecnologias que reduzam a utilização de recursos naturais e os impactos ambientais, especificadas as modalidades de design e obras a serem contempladas (art. 32, §2º, III, adicionado pela Lei n.º 12.836/2013).

Esta lei especifica que aprovar a operação urbana consorciada deve prever, nos termos do art. 33 e incisos, o plano de operação urbana consorciada, o qual deve conter, no mínimo, a definição da área a ser afetada; programa básico de ocupação desta área; programa de atendimento social e econômico voltado para a população diretamente atingida pela operação; objetivos da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contraprestação a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 (cujos recursos obtidos serão aplicados necessariamente na operação consorciada); forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; e natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

Fato importante é a possibilidade de o município, de acordo com o disposto na lei específica da operação urbana consorciada, poder emitir, em quantidade determinada, certificados de potencial adicional de construção (CEPACs)⁶⁶, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à feitura da própria operação consorciada (art. 34, caput). Estes títulos serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação, podendo, também — apresentado pedido de licença para construir —, serem utilizados no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até limite fixado pela lei específica em tela (art. 34, §§ 1º e 2º).

Importa também ressaltar o disposto no §2º do art. 32, no sentido de que, aprovada a lei específica da operação urbana consorciada, são nulas as licenças e autorizações a cargo da municipalidade expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada, evitando, assim, como expõe Carvalho Filho (2009, p. 229), que atos de efeito contrariem os novos parâmetros estabelecidos para a área.

Desta forma, como expõe Sotto (2015, p. 176), assim como da outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa do uso do solo, as operações urbanas consorciadas são um instrumento urbanístico que visam atrair investimentos privados, mas não por meio da concessão de incentivos fiscais, mas da flexibilização dos índices urbanísticos de forma onerosa e pelo “[...] engajamento do setor privado nos processos de recuperação e o

⁶⁶ De acordo com Lomar (2006, p. 281-282), o CEPAC, por buscar captação de recursos junto a investidores financeiros, é um título de investimento sujeito ao controle da Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

desenvolvimento de áreas urbanas degradadas ou subaproveitadas, induzindo ciclos virtuosos de crescimento sustentável”.

Entretanto, como expõe Carvalho Filho (2009, p. 222), as operações urbanas consorciadas não devem visar apenas flexibilizar índices urbanísticos favorecendo poucas pessoas, ou até mesmo servir para expulsar pessoas de menor renda da região onde será aplicada. Antes de tudo, como informa o estudioso citado (2009, p. 222), este instrumento deve visar à justa distribuição dos benefícios e ônus advindos do processo de urbanização, corrigindo as distorções do crescimento urbano, evitando seus efeitos maléficos ao meio ambiente.

Até mesmo por isso, deve-se ter por extremamente importante o disposto acerca da participação da sociedade civil na implementação e fiscalização do presente instrumento, devendo o Poder Público, nas palavras de Lomar (2014, p. 253-254), promover audiências públicas e debates, dar publicidade a documentos e informações, entre outros meios de favorecer a atuação dos interessados, em observância à diretriz de gestão democrática da cidade.

Por fim, resta lembrar a possibilidade de operações urbanas consorciadas interfederativas, devendo, para tanto, nos termos do art. 34-A, haver a criação de uma lei estadual específica, aplicando-se, no que couber, as disposições dos arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade.

3.2.1.8 Estudo de Impacto de Vizinhança

Conforme expressam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 383), O Estudo de Impacto de Vizinhança⁶⁷ é um instrumento de política urbana que tem como objetivo analisar e evitar efeitos advindos determinados empreendimentos no dia a dia de uma cidade, aplicando-se o presente instituto mesmo que a obra esteja de acordo com as normas urbanísticas ou esteja previsto na lei de zoneamento. O propósito é dar maior segurança jurídica para o alcance da qualidade de vida da população cidadina. Possibilita, assim, o aproveitamento adequado do uso e ocupação do solo urbano (OLIVEIRA, 2011, p. 215).

Este instrumento é regulado pelos art. 36 a 38 do Estatuto da Cidade, que dispõe que uma lei municipal disporá acerca dos “[...] empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de

⁶⁷ Segundo Carvalho Filho (2009, p. 247), o nome “estudo” não representa exatamente o presente instituto, pois não se trata de mero estudo teórico, havendo exames de inúmeros pontos que podem resultar da construção, realização de pesquisas estatísticas, ouvida de pessoas ou entidades das comunidades interessadas etc.

vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal”.

O primeiro ponto extraído do referido artigo é o fato de que o EIV abará não apenas os empreendimentos privados, mas também os públicos. Ademais, o referido estudo não deve ser feito apenas em caso de nova construção, mas também em caso de ampliação e funcionamento, estando a concessão de licenças condicionadas a realização do EIV.

Outra questão é relativa à área onde será realizada o EIV, isto é, se apenas na área urbana de um município ou também na rural. Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 386) afirmam que nada obsta que o instrumento seja utilizado em qualquer zona do município, desde que haja obra urbana (como pavilhão para armazenamento de produtos, estação de tratamento de água etc.) em área rural. Em que pese esse entendimento, parece correta a afirmativa de Soares (2014, p. 312), no sentido de ser o critério do impacto o mais relevante para a realização do EIV, de modo que, se houver obra ou atividade realizada fora do perímetro urbano e esta for capaz de afetar aquele, o referido estudo deverá ser realizado.

Dando seguimento, o Estatuto da Cidade prevê, no art. 37, a forma de realização do EIV, devendo este contemplar todos os efeitos — positivos e/ou negativos — do empreendimento ou atividade em relação à qualidade de vida da população residente na localidade afetada e suas proximidades, analisando, no mínimo, os seguintes aspectos: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; equipamentos urbanos e comunitários; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Deve, ainda, ser dada publicidade a todos os documentos componentes do EIV, os quais ficarão disponíveis para consulta por qualquer pessoa no órgão competente da municipalidade.

Desta forma, depreende-se, como afirma Soares (2014, p. 315), que o EIV permite ao Poder Público Municipal antever os efeitos de um empreendimento ou atividade em determinado local, dando aos habitantes da região e proximidades a oportunidade de terem ciência destas informações e poderem trazer críticas e contribuições.

Assim, o presente instrumento, ao condicionar a liberação de licenças urbanísticas a realização do EIV, apresenta grande preocupação com a efetivação da boa qualidade de vida dos habitantes das cidades (e, portanto, com as funções sociais da cidade), estando, segundo Carvalho Filho (2009, p. 247), em confluência com “[...] a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), a gestão democrática da cidade (art. 2º, II) e o planejamento do desenvolvimento das cidades (art. 2º, IV)”.

Resta lembrar que, nos termos do art. 38, a feitura do EIV não dispensa a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), requerido nos moldes da legislação ambiental.

3.2.1.9 Regularização fundiária

De acordo com Santin e Comiran (2018, p. 1596), a regularização fundiária é o processo onde são adotadas medidas urbanísticas, sociais e jurídicas para, obedecendo aos parâmetros legais estabelecidos pela legislação nacional, trazer as propriedades ditas irregulares para a legalidade.

Atualmente, a regularização fundiária urbana é regulada pela Lei n.º 13.465/2017⁶⁸, a qual traz, em seu art. 9º, o conteúdo deste instituto como sendo o conjunto de “[...] medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Estes núcleos urbanos informais são definidos pelo art. 11, II, da Lei n.º 13.465, como “[...] aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”; havendo, também, no art.11, III, da mesma lei, a definição de núcleos urbanos informais, os quais seriam aqueles “[...] de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.

Portanto, como informa Silva (2018, p. 392), para haver regularização fundiária urbana é necessária uma abordagem multidisciplinar, pois apesar de ser um problema basicamente urbanístico, é preciso a participação de sociólogos, arquitetos, urbanistas, ambientalistas e juristas para a sua efetivação.

A lei traz em seu bojo os objetivos da regularização fundiária urbana⁶⁹, entre os quais se destacam promover a função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento

⁶⁸ É importante ressaltar que, até o momento, pelos menos três ADIs foram propostas contra a Lei n.º 13.465 (ADIs 5.771, 5.787, e 5.883), as quais, em suma, atacam vários dispositivos da lei, alegando afronta ao modelo constitucional de política urbana e desrespeito à autonomia municipal, havendo, inclusive, pareceres favoráveis, em todas as ações, aos pedidos dos autores das ADIs por parte da então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge.

⁶⁹ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos

das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária; promover a integração social e a geração de emprego e renda; e ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; os quais, ante o que foi exposto até o momento, encontram relação direta com o direito a cidades sustentáveis.

São previstos dois tipos de regularização fundiária na Lei n.º 13.465. A primeira é Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é aplicável aos núcleos urbanos ocupados especialmente por pessoas de baixa renda, assim declaradas por ato do Poder Público Municipal. A segunda é a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

Para a realização da regularização fundiária urbana são previstos, de maneira exemplificativa, uma série de instrumentos no art.15⁷⁰, boa parte deles integrante do próprio rol de instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, como o direito de preempção; transferência do direito de construir; concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; instituição de ZEIS e desapropriação.

Entretanto, apesar de contar com vários instrumentos e objetivos que se coadunam com as diretrizes de política urbana nacional, segundo Santin e Comiran (2018, p.1609-1610),

ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017).

⁷⁰ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda (BRASIL, 2017).

a presente Lei de Regularização fundiária privilegiou a regularização formal, voltada para a concessão do título de regularidade do imóvel, deixando de lado vários outros aspectos, como o ambiental, necessidade de participação da população envolvida, saneamento básico, saúde, lazer, entre tantos outros.

Desta forma, a regularização fundiária deve atender não apenas aos mandamentos da lei que a regula, mas também ao Estatuto da Cidade e à própria Constituição. Uma interpretação em conjunto, sistêmica, destes diplomas pode, sim, favorecer uma regularização fundiária voltada para a consecução do direito a cidades sustentáveis.

3.3 O Plano Diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano brasileira: vantagens e desafios

O presente tópico não trata de uma lei específica, mas de um tipo de instrumento aprovado por lei: o plano diretor, que recebeu da Constituição Brasileira de 1988 a incumbência de ser o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano.

Em que pese ganhar estatura constitucional apenas em 1988, o plano diretor não surge no ordenamento jurídico nacional apenas naquele momento. Como expõe Pinto (2011, p. 105-106), a expressão “plano diretor” é utilizada no Brasil desde a década de 1930, tendo conteúdo distinto a depender da época e local de sua elaboração. Mais adiante, durante os anos 1960 e 1970, de acordo com Cymbalista e Santoro (2009, p. 5), houve no país uma intensa elaboração de planos diretores sob influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o qual vinculava a liberação de recursos financeiros à feitura destes planos.

Segundo Cymbalista e Santoro (2009, p. 5), os planos diretores daquele período eram retratados, por boa parte dos estudiosos, como meramente tecnocráticos, sem contar com a participação popular (fato que merece maior aprofundamento, segundo os autores), havendo alteração neste panorama a partir do processo de redemocratização, quando o Movimento Pela Reforma Urbana traz ao debate a questão de um plano diretor com conteúdo político mais evidente, e quando da aprovação da Constituição Cidadã, a qual deu ao instrumento em tela a incumbência de definir o padrão para cumprimento da função social da propriedade urbana.

O plano diretor, como a própria Constituição dispõe no art. 182 e parágrafos, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, significando que “[...] cada plano deve definir de forma própria como cada porção do território municipal cumpre com a sua função social” (MONTANDON, 2016, p. 71), caracterizando, assim, um elevado grau de autonomia dos municípios para utilização deste instrumento, o que não significa, no entanto, autonomia absoluta.

O Estatuto da Cidade, por exemplo, traz vários elementos para a configuração e disciplina do plano diretor, inclusive determinando seu conteúdo mínimo, o que faz necessária a análise deste instrumento pela ótica da Lei n.º 10.257/2001 para ter um melhor delineamento da real função dos planos diretores na ordem urbanística brasileira.

Logo no art. 4º, o Estatuto da Cidade refere-se ao plano diretor como componente do planejamento municipal, fato que ajuda a corroborar com a ideia do plano ser o instrumentalizador do planejamento urbanístico do município, externalizando as medidas visadas pelo Poder Público.

Já nos arts. 39 a 42-B, há a disciplina efetiva do Plano Diretor, dispondo, logo nos dois primeiros artigos, que os planos diretores definem o cumprimento da função social da propriedade urbana, devendo, para tanto, obedecer às diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade e assegurar o atendimento das carências dos cidadãos quanto a aspectos de justiça social, qualidade de vida, e desenvolvimento das atividades econômicas, sendo, portanto, em repetição do disposto no §1º do art. 182 da Constituição, os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana nacional.

Depreende-se, assim, que não há uma total liberdade do plano diretor quando da delimitação da função social da propriedade urbana, pois, além de visar ao bem-estar dos cidadãos no atendimento de suas carências, deve obedecer às diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, as quais, segundo Matias (2017), sinalizam acerca do “[...] cumprimento da função social da propriedade urbana, compreendida em amplo espectro, inclusive no que se refere ao contexto ambiental, considerado não apenas no sentido físico ou natural”.

Desta forma, como expõe Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 95), o plano diretor tem a natureza jurídica de instrumento de planejamento municipal, devendo, nas palavras de Melo (2010, p. 75), harmonizar os documentos de planejamento vindos das mais diversas esferas administrativas e de propostas dos habitantes da cidade, formando, assim, um documento de conteúdo representativo da realidade do município, harmonizando-se, especialmente, com as leis orçamentárias, as quais devem conter as diretrizes e prioridades contidas no plano, conforme art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade.

O art. 40, §3º, dispõe que o plano diretor deve ser aprovado por lei pela Câmara Municipal. Surge, então, como expõe Carvalho Filho (2009, p. 276-277), dúvida acerca de quem pode propor o referido projeto de lei (se apenas o chefe do executivo, ou o Legislativo e até mesmo a iniciativa popular), visto não haver qualquer referência a este ponto nem na Constituição nem na Lei n.º 10.257.

Assim, Carvalho Filho (2009, p. 276-277) expõe que, apesar das matérias relacionadas ao plano diretor serem mais afeitas à função de chefe do Executivo, nada obsta haver propositura desta lei pelo Legislativo ou por iniciativa popular, pois não há previsão de iniciativa privativa⁷¹ — entendimento ao qual o presente trabalho adere, havendo, inclusive, decisões judiciais nesse sentido, como o caso da ADI 70064357361⁷², do TJRS, relatada por Vicente Barrôco de Vasconcellos, e julgada em 21 de setembro de 2015.

Esta lei do plano diretor pode, conforme ensina Silva (2018, p. 143), ser aprovada, de acordo com cada Lei Orgânica, por quórum qualificado⁷³ de 2/3 dos membros da Câmara Municipal (lei complementar), fato que lhe concede maior rigidez e estabilidade.

Dois outros pontos causadores de celeuma são a abrangência territorial do plano diretor e o rol de municípios que têm a obrigação de elaborá-lo.

Quanto ao primeiro ponto, o art. 40, §2º, afirma dever o plano diretor englobar o território de todo o município, e não apenas a área urbana, mas, também, a rural. Neste ponto, como elucida Câmara (2014, p. 325-326), quando da elaboração do presente instrumento, o legislador não adentrará na competência específica da União acerca de regramentos de política agrária e utilização de imóveis rurais, restringindo-se apenas aos aspectos urbanísticos, como a disciplina da zona de expansão urbana, integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais visando ao desenvolvimento socioeconômico do município, entre outras possibilidades previstas, inclusive, nas diretrizes do Estatuto da Cidade.

Já o segundo ponto é objeto de maior disputa entre os estudiosos. Explica-se: a Constituição, em seu art.182, §1º, afirmar que os planos diretores são obrigatórios para cidades com mais de 20.000 habitantes, enquanto o art. 41 do Estatuto da Cidade amplia o rol, dispondo haver obrigação de elaborar plano diretor por cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; que queiram implementar os instrumentos do art.182,

⁷¹ Neste ponto, interessante notar que o art. 52, VII, Estatuto da Cidade, prevê punição por improbidade administrativa ao prefeito que deixar de tomar providências para a feitura do plano diretor, o que não quer dizer que ele tenha a iniciativa de propô-lo à Câmara Municipal, pois a providência tomada pode ser uma mera sanção de lei.

⁷² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA ANTES DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE PROPORCIONOU RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064357361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 21-09-2015).

⁷³ Contrário a esse entendimento, Carvalho Filho (2009, p. 278) afirma que o plano diretor deve ser aprovado por lei ordinária, pois não há ressalva constitucional a respeito da necessidade de quórum qualificado, e a exigência deste quórum poderia engessar o processo urbanístico municipal, que precisa de dinamismo.

§4, CF (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação urbanística); que integrem de áreas de especial interesse turístico; que estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e que estejam incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos⁷⁴, além de repetir o exposto no dispositivo constitucional citado.

Ao analisar o dispositivo do Estatuto da Cidade referente ao rol de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, Carvalho Filho (2009, p.286-288) afirma que, excetuando o caso constitucional (municípios com mais de 20.000 habitantes) e as cidades onde o Poder Público pretender utilizar os instrumentos do art. 182, §4º, CF (pois a própria Constituição prevê a necessidade de elaboração de um plano diretor para sua aplicação), os demais dispositivos do art. 41 da Lei n.º 10.257 seriam inconstitucionais, pois o legislador ordinário não poderia impor obrigações outras que não as impostas pelo constituinte, por mais que o ideal fosse a presença de planos diretores em todos os municípios, a fim de evitar que as cidades com menos de 20.000 habitantes crescessem e se desenvolvessem sem o planejamento devido.

Entretanto, não é esse o entendimento ao qual o presente trabalho se filia. Como expõe Câmara (2014, p. 326-327), é possível depreender da ordem constitucional brasileira, em especial do sistema de divisão de competências para direito urbanístico, que a União poderia, sim, estabelecer um rol mais amplo que o estabelecido pela Constituição, pois seria seu dever elaborar normas gerais sobre direito urbanístico, sendo o disposto na Lei Maior brasileira apenas um “piso”, não podendo essa exigência mínima ser violada.

Desta forma, até mesmo por não haver declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos do art. 41 do Estatuto da Cidade por parte dos tribunais superiores do país, e pela ênfase dada ao planejamento urbano tanto pela Constituição quanto pela Lei n.º 10.257, o rol citado deve ser considerado legítimo, havendo, pois, um amplo leque de municípios com dever de implementação de políticas de desenvolvimento e expansão urbanas mais organizadas.

É importante lembrar que as cidades que têm a obrigação de elaborar o plano diretor também devem, conforme o §3º do art. 42 do Estatuto da Cidade (incluído pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência), criar um plano de rotas acessíveis, que disponha a

⁷⁴ Quanto a esses municípios, o Estatuto da Cidade ainda cria inúmeras outras obrigações, previstas no art. 42-A e parágrafos.

respeito de passeios públicos a serem feitos ou reformados pelo poder público, com o objetivo de ser garantida a acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida ou deficientes a todas as vias e rotas existentes, inclusive aquelas concentradoras de focos geradores de maior circulação de pedestres, como locais onde sejam prestados serviços públicos ou particulares de saúde, educação, esporte, assistência social, entre outros, devendo este plano de rotas ser compatível com o plano diretor e, sempre que possível, integrado ao sistema de transporte público de passageiros. Este dispositivo reforça e expande o direito de circulação e inclusão a uma parcela significativa da população brasileira, representando um verdadeiro avanço social.

Em relação a seu conteúdo, o art. 42 traz as matérias que obrigatoriamente devam ser tratadas no plano diretor. Como o próprio dispositivo prevê, trata-se de um limite, podendo e, muitas vezes devendo, o plano diretor contar com a apreciação de muitos outros tópicos e questões, a depender das necessidades e realidades locais.

A primeira disposição nesse sentido é em relação à obrigatoriedade da presença de delimitação das áreas da cidade onde poderão ser realizadas o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, levando em conta, para tanto, a demanda para sua utilização e a existência de infraestrutura. Como relembra Câmara (2014, p. 332), a adoção dessas medidas é facultada aos municípios, de forma que o presente dispositivo serve para assegurar que, em eventual utilização dos instrumentos previstos, haja segurança jurídica e previsibilidade quanto às áreas onde a utilização será possível.

Em seguida, o art. 42 prevê que referido instrumento deve tratar das disposições acerca do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Novamente, a previsão destes instrumentos serve para dar maior estabilidade e segurança em relação à aplicação de possíveis meios capazes de afetar as propriedades urbanas com finalidade de fazê-las cumprir sua função social.

Assim, pode-se afirmar que estes dois primeiros incisos do art. 42 tratam basicamente da organização espacial da cidade e ordenação do solo e imóveis de modo a cumprir a função social da propriedade e da cidade, dispondo, como expõe Silva (2018, p. 141), sobre três sistemas gerais: zoneamento, vias e espaços verdes.

Por fim, o art. 42 diz que o plano diretor deve conter sistemas de acompanhamento e controle, sendo o primeiro, nas palavras de Carvalho Filho (2009, p. 296), a observação da sequência de etapas componentes do plano, onde se verifica não apenas o cumprimento ou não do plano, mas também o cronograma desta implementação, enquanto o segundo está relacionado à fiscalização sobre autoridades e ações do plano. Como expõe

Câmara (2014, p. 332-333), este dispositivo está intrinsecamente ligado à gestão democrática da cidade.

Neste ponto, o Estatuto da Cidade prevê no art. 40, §4º, que o Executivo e o Legislativo municipais devem garantir, nos processos de elaboração e fiscalização do plano diretor, a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e associações; publicidade dos documentos produzidos e acesso dos interessados a estes documentos.

Assim, o plano diretor não é um instrumento construído meramente por técnicos, mas, sim, por um coletivo, onde os habitantes também participam ativamente desta produção. Como afirma Melo (2010, p. 81), a participação popular legitima as ações do poder público e permite que “[...] a cidade seja realmente construída à luz das características de seus moradores”, garantindo, inclusive, voz ativa aos grupos excluídos⁷⁵.

Então, pode-se afirmar que, ante a exigência de participação popular no plano diretor, a população também participa (sendo um silogismo) da construção da função social da propriedade urbana em âmbito local.

Fato interessante e que demonstra a grande importância do plano diretor é que, além dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição, vários outros instrumentos de políticas públicas urbanas — como a outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, ampliação do perímetro urbano e transferência do direito de construir — estão vinculados à existência de um plano diretor, o que, como coloca Câmara (2014, p. 323), faz do plano diretor uma espécie de ato-condição para a implementação destes dispositivos.

Um último aspecto refere-se à duração do plano diretor e à necessidade de sua revisão periódica, que, caso não seja realizada, poderá levar à punição do chefe do Executivo por improbidade administrativa, como expõe o art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.

Assim, nos termos do art. 40, §3º, a lei instituidora do plano diretor deve ser revista, no máximo, a cada dez anos, medida que busca a preservação da eficiência do planejamento urbano no decorrer do tempo (CÂMARA, 2014, p. 333), visto a possibilidade constante de alterações na dinâmica e estrutura dos centros urbanos, fato ao qual o Poder Público deve estar sempre atento para fazer cumprir a obrigação de proporcionar bem-estar à população do município. Como o próprio dispositivo deixa a entender, nada obsta a revisão

⁷⁵ Neste ponto, é importante lembrar, como afirma Fernandes (2016, p.45), que vários planos diretores municipais já foram anulados por ausência de participação popular adequada, fato que ressalta a importância deste aspecto democrático na elaboração e implementação deste instrumento de política urbana.

ou alteração do plano diretor, no todo ou em parte, em período inferior a uma década. As alterações pontuais, como afirma Câmara (2014, p. 333), devem guardar coerência com o sistema estabelecido pelo plano.

Conclui-se, ante o exposto, que o plano diretor é o principal instrumento de transformação da realidade urbana municipal e, até mesmo por isso, não pode ser um instrumento eminentemente técnico, devendo levar em conta as realidades locais e as ânsias dos habitantes da cidade, dando espaço à gestão democrática da cidade, de robusta previsão no ordenamento jurídico brasileiro. É no plano diretor, também, onde estarão as regras gerais de ordenamento do solo urbano.

Também não é um instrumento a ser elaborado de forma completamente livre, devendo obedecer a todo um sistema de normas gerais mais específicas, de âmbito estadual e federal, como as diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade. Deve, pois, buscar um desenvolvimento urbano sustentável e “[...] disciplinar as condições urbanísticas para o desenvolvimento sustentável da vida humana com dignidade, sobretudo garantindo justa distribuição dos ônus e dos benefícios entre os cidadãos” (DE MARCO, 2014, p. 229).

É, portanto, um instrumento de planejamento urbano importantíssimo, que ditará os rumos da política urbana de um município em médio prazo, orientando as demais leis de planejamento urbano do município. Possui também intenso foco na ordenação espacial da cidade, levando-se em conta os institutos os quais o Estatuto da Cidade requereu obrigatoriedade em seu conteúdo, conformando, assim, a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social.

Frise-se que o plano diretor pode deixar algumas de suas disposições para regulação ulterior por lei ou outro ato legislativo ou administrativo⁷⁶, podendo, também, ser apenas geral, ficando na dependência de outros planos mais específicos, sendo, de toda forma, eficaz no seu conteúdo e vinculativo em relação a particulares e entes públicos, devendo ser considerados nulos todos os atos contrários as suas disposições (SILVA, 2018, p.148).

Há, na política urbana nacional, como foi visto, uma intrínseca relação entre o disposto na Constituição, o Estatuto da Cidade (“lei intermediária”), e o plano diretor, correspondendo a uma certa gradação de mandamentos, que podem receber influência de tratados, acordos e instrumentos internacionais, como a NAU, compatível com o ordenamento

⁷⁶ Neste ponto, importante lição traz Guedes (2012, p. 101): “A definição dos objetivos em um primeiro instrumento e a regulação dos direitos e obrigações em instrumentos posteriores pode servir para mascarar a inexistência de instrumentos que tornem o planejamento urbano efetivo. O plano mostrar-se-ia, então, como um mero instrumento retórico, ideológico. Deve-se manter uma atenção constante, portanto, para que os instrumentos urbanísticos sejam efetivamente previstos em lei (seja a do plano diretor, seja em legislação posterior) e aplicados na prática social”.

jurídico interno. Entretanto, outras leis também disciplinam certos aspectos do desenvolvimento urbano, em especial quanto à ordenação do solo, como é o caso do Estatuto da Metrópole, Código Florestal, Lei da Acessibilidade etc., que serão analisados em seguida.

3.4 Outros instrumentos de política urbana presentes no ordenamento jurídico brasileiro: conexão e complementariedade

Vários outros instrumentos normativos disciplinam a ordenação e ocupação do solo urbano no ordenamento jurídico nacional. Alguns com mais especificidade, outros de modo mais geral, mas, de toda forma, geram impactos nas leis de uso e ocupação do solo/zonamento estabelecidas pelos municípios. Assim, faz-se importante discorrer sobre algumas destas legislações, sem a preocupação de esgotá-las, iniciando a abordagem pelo Estatuto da Metrópole.

O federalismo brasileiro, como já foi exposto, possui três entes autônomos e independentes entre si, todos com competência para editar normas de direito urbanístico. Entretanto, a urbanização nacional, segundo Santos e Vasques (2015, p. 1772), gera cada vez mais cidades conurbanas⁷⁷, representando um grande desafio para a política urbana local, de competência do município, visto a necessidade de coordenação de interesses comuns entre entes independentes que se influenciam, mas não possuem uma única personalidade jurídica.

Conforme expõe Silva (2018, p. 155), a continuidade urbana entre vários municípios e núcleos urbanos (e até mesmo quando não há essa continuidade, mas há situações contíguas, polarizadas ou não por um núcleo urbano específico) gera diversos problemas que demandam soluções comuns e uniformes, sendo, assim, necessária a articulação entre os entes para o melhor planejamento destas áreas, que fogem ao simples limite municipal.

Desta forma, é publicado em 13 de janeiro de 2015, após mais de uma década de discussões no Congresso Nacional, o Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089), estabelecendo em seu art.1º diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum em aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, além de normas gerais a respeito de plano de desenvolvimento urbano integrado e outros dispositivos de governança interfederativa.

⁷⁷ No Brasil existem, atualmente, 74 regiões metropolitanas (IBGE), com 1.422 municípios fazendo parte de algum tipo de aglomerado ou conurbação urbana (BRASIL, 2018).

Esta lei não é aplicável apenas às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mas também às microrregiões estabelecidas pelos estados com base em funções públicas predominantemente urbanas de interesse comum (art.1, §1º, I).

O Estatuto da Metrópole também traz em seu bojo, no art. 2º, uma série de definições jurídicas de seus institutos, reduzindo as dúvidas conceituais que por ventura surgiriam quanto à sua extensão e aplicabilidade. Traz, também, em seus art. 3º a 5º, os procedimentos para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tanto no caso de pertencerem a apenas um estado quanto no caso de pertencerem a estados distintos. Desta forma, como afirmam Santos e Vasques (2015, p. 1780), o Estatuto da Metrópole dá nova vida à atuação dos estados na política de desenvolvimento urbano.

Entre seus princípios, previstos no art. 6º, destacam-se a prevalência do interesse comum sobre o local, gestão democrática, busca pelo desenvolvimento sustentável e compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, denotando o teor democrático-cooperativo desta Lei.

Para sua implementação, a Lei n.º 13.089 prevê, além das possibilidades já expostas no Estatuto da Cidade, uma série de instrumentos nos arts. 9º a 12, como planos interfederativos, convênios de gestão, fundos públicos, instituição de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, compensação por serviços ambientais e o plano de desenvolvimento urbano integrado.

Este último instrumento, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como expressa Bonizzato (2015, p. 1882-1883), tem hierarquia superior em relação aos planos diretores municipais, até mesmo em decorrência do Estatuto da Metrópole dispor que estes últimos devem ser compatibilizados primeiro.

Deve o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado conter, no mínimo, disposições acerca das diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana (art. 12, §1º, e incisos); apresentando, assim, grande importância para a ordenação e uso do solo urbano entre áreas conurbadas.

Outra legislação de profundo impacto no ordenamento, uso e ocupação do solo urbano é a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979).

De acordo com Silva (2018, p. 330-331), parcelamento do solo é “[...] o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”, sendo caracterizado por várias operações materiais reguladas por normas jurídicas, consistentes nos planos de loteamento, planos de aruamento, desdobro de lote, desmembramento e reparcelamento, sendo justamente estas as subdivisões do parcelamento.

O loteamento, de acordo com art. 2º, §1º, da Lei n.º 6.766, consiste na “[...] subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”; enquanto o desmembramento é “[...] a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”.

Já a divisão de um lote maior em dois menores e a repartição de uma quadra em lotes com a fruição das vias públicas existentes consistem, respectivamente, no desdobro de lote e no desmembramento (SILVA, 2018, p. 333), restando, por fim, o conceito de reparcelamento ou remembramento, que, nas palavras de Fernandez (1977, p. 227-228), é uma nova divisão de um agrupamento de lotes, que pressupõe um parcelamento já existente, com a adjudicação das parcelas resultantes às partes interessadas, na devida proporção de seus direitos.

Assim, a Lei n.º 6.766/1979 traz o regramento básico acerca dos institutos acima expostos (com exceção do reparcelamento, regrado diretamente pela lei municipal), podendo estados, Distrito Federal e municípios adaptarem essas regras à sua realidade específica (GUEDES, 2012, p. 119), devendo, entretanto, obedecer aos limites impostos pelo presente instrumento legislativo, como as proibições de parcelamento do solo (art. 3º, parágrafo único); requisitos para criação de loteamentos, a exemplo da previsão de área mínima de 125m², salvo previsão a maior na lei municipal, sendo admitida área menor para a construção de habitações de interesse social (art. 4º, II), entre outras disposições restritivas e obrigacionais, não restando dúvidas acerca da influência desta legislação na ordenação, ocupação e uso do solo urbano nas cidades, pois, como expõe Gasparini (2004, p. 107), o plano diretor não pode se afastar do disposto na Lei n.º 6.766/1979.

Também influenciando a ordenação, uso e ocupação do solo urbano, o Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) traz alguns dispositivos concernentes à matéria, dispondo, inclusive, sobre o conceito legal de área verde urbana (art.3º, XX) como sendo espaços de propriedade pública ou privada, com predomínio de vegetação preferencialmente nativa, devendo ser previstas no Plano Diretor, Lei de Zoneamento e/ou LUOS, tendo por finalidade o lazer, recreação, melhoria ambiental, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

Prevê, ainda, ser possível utilização do direito de preempção, da transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; do estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e da aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental como instrumentos para a criação de áreas verdes urbanas (art. 25).

Entretanto, o ponto mais relevante trazido pelo Código Florestal, referente às áreas urbanas, é o relativo às Áreas de Preservação Permanente (APPs), definidas como a área “[...] protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art.3º, II), sendo portanto, norma cujo objetivo é a proteção do meio ambiente natural.

Há, no art.4º⁷⁸ do Código Florestal, um rol do que é considerado APP e, ainda, o estabelecimento de seu regime de proteção, prevendo que sua vegetação deverá ser mantida

⁷⁸ “Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012). a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012). IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012). V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º , equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; VII - os manguezais, em toda a sua extensão; VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º , as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X - as áreas em altitude superior a 1.800

pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, quer seja ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, devendo, em caso de supressão, ser realizada a sua recomposição, ressalvados os casos previstos em lei, como nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (arts. 7º e 8º).

Neste ponto, é importante lembrar, como informa Reis (2015, p. 32-33), que as Áreas de Preservação Permanente nos centros urbanos sofrem inúmeros reveses, como no caso de sua ocupação por famílias de baixa renda, sendo, no entanto, possível a regularização fundiária nestes casos, desde que cumprida uma série de requisitos (previstos nos art. 64 e 65 do Código Florestal), como a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, consideradas a utilização adequada dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso (art. 64,§1º, V), e a comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta (art. 64,§1º, VI).

Outra legislação que traz elementos para a ordenação, uso e ocupação do solo é a Lei n.º 10.098/2000, conhecida como Lei da Acessibilidade, a qual recebeu inúmeras alterações promovidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015).

Como expõe Maia (2018, p. 132-133), o ordenamento jurídico, em nome do princípio da igualdade, deve garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência ao meio ambiente urbano, possibilitando a sua oportunidade de participação na sociedade. Assim, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, alterando a Lei de Acessibilidade e se remetendo expressamente ao Estatuto da Cidade⁷⁹, impõe a diversas legislações urbanísticas, como o

(mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012)” (BRASIL, 2012).

⁷⁹ “Art. 113. A Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 3º
 III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;” (BRASIL, 2015). “Art. 41.
 § 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros” (BRASIL, 2015).

plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e plano de mobilidade urbana, o dever de obediência às regras de acessibilidade.

Entre essas normas presentes na Lei de Acessibilidade, pode-se citar a previsão de que o planejamento e urbanização de vias públicas, parques e demais espaços públicos deverão ser acessíveis às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida (art. 3º); devendo também as instalações de serviços e mobiliários urbanos destes espaços serem adaptados, seguindo-se ordem de prioridade em busca de maior eficiência das modificações, para a promoção da maior acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida (art. 4º); necessidade de obediência às normas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) no projeto e traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, como itinerários e passagens de pedestres, áreas de entrada e saída de veículos, etc. (art. 5º); o dever de instalação de elementos de mobiliário urbano em locais onde estes possam ser utilizados por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (art. 10); e as normas de acessibilidade de prédios públicos e privados (arts. 11 a 15).

Por fim, faz-se referência a Lei n.º 12.587/2012, que traz as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e apresenta, entre seus princípios, o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; entre outros (art. 5º, Lei n.º 12.587/2012).

Entre suas diretrizes, a título de exemplo, encontram-se a necessidade de integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional, e o incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes (art. 6º, Lei n.º 12.587/2012).

Como expõe Casimiro (2017, p.216-218), o direito a cidades sustentáveis depende, para sua concretização, da mobilidade urbana, sendo esta, inclusive, um fundamento para o referido direito, pois, para exercê-lo, o cidadão e a cidadã devem ter acesso à cidade, seus serviços e infraestrutura, de forma que a negativa dessa circulação acaba por ter impactos negativos no desenvolvimento humano.

Assim, a Lei n.º 12.587/2012 traz todo um arcabouço para integrar a população à cidade, abarcando, como demonstrado em seus princípios e diretrizes, um instrumental relativo ao desenvolvimento urbano sustentável, devendo, para alcançar a conformação do direito a cidades sustentáveis, “oportunizar o exercício da liberdade de ir e vir na cidade” (CASIMIRO, 2017, p. 219).

Desta forma, conclui-se que a adequada ordenação, uso e ocupação do solo municipal devem obedecer a uma série de diretrizes impostas por um amplo leque de legislações, e não apenas pelo disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Devem, assim, estas normas gerais aqui expostas guiarem a atuação do município em sua política para o solo urbano (sempre guiado pela busca do direito a cidades sustentáveis), como é o caso do zoneamento, objeto do próximo capítulo.

4 O PLANEJAMENTO DO SOLO: IMPLEMENTANDO O DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS ATRAVÉS DE ESTRATÉGIAS SOCIOESPACIAIS

O presente capítulo aborda o planejamento do solo urbano, em especial a utilização do zoneamento, instrumento de política urbana, como forma de implementação do direito a cidades sustentáveis, fazendo, ao fim, uma análise das disposições de uso e ocupação do solo urbano do Plano Fortaleza 2040, presentes em seu Plano Mestre de Urbanismo e Mobilidade, de modo a buscar saber se este documento encontra-se ou não em consonância com o referido direito.

Para tanto, será apresentada uma rápida problematização acerca de algumas das principais questões relativas ao uso e ocupação do solo envolvendo os centros urbanos. Logo após, será apresentado o zoneamento como instrumento capaz de influenciar os rumos espaciais das cidades, sendo feita sua análise conceitual, abordagem de dois tipos específicos de zoneamento — o urbanístico e o ambiental — para, depois, expor como eles são usados nas urbes.

Passa-se, logo em seguida, a uma análise da relação planejamento do solo-direito a cidades sustentáveis, mostrando a conexão existente entre estes dois institutos e como aquele instrumento pode ajudar na implementação do mencionado direito, trazendo, para tanto, certos quesitos a estarem presentes no planejamento do uso e ocupação do solo urbano. Por fim, será apresentado o Plano Fortaleza 2040, com as principais questões envolvendo sua implementação. Em seguida, passa-se à análise das disposições do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade.

4.1 A cidade e o espaço: desigualdade e degradação

O presente trabalho já apresentou, no segundo capítulo, alguns dos principais desafios enfrentados pelas cidades mundiais nas mais diversas áreas. No entanto, neste momento, é importante elaborar uma análise da dimensão espacial desses problemas e como eles se desenvolvem, afetando negativamente os centros urbanos e até mesmo outras regiões. Importa lembrar que não há pretensão esgotar os problemas aqui relacionados ao espaço físico/uso e ocupação do solo das urbes, mas apenas traçar linhas gerais acerca deste ponto específico, trazendo algumas das principais questões desta dimensão, em decorrência dos graves danos que elas podem causar à sustentabilidade das urbes, como será demonstrando no decorrer deste tópico.

De início, insta afirmar que uma das grandes questões envolvendo o uso e a ocupação do solo das cidades é o chamado espraiamento/dispersão urbano⁸⁰. Este termo é muitas vezes utilizado como referência a todos os aspectos negativos do crescimento urbano (PEISER, 2014, p. 279), mas pode ser tecnicamente definido como o padrão de uso de terra urbana que apresenta baixos níveis de algumas dessas dimensões: continuidade, densidade, agrupamento, centralidade, nuclearidade, uso misto da terra, concentração e agrupamento⁸¹. (GALSTER *et al.*, 2001, p. 685) — ou seja, é a presença de um desenvolvimento urbano disperso, que não aproveita as possibilidades de uma boa densidade, acarretando inúmeros problemas de diversas ordens, como a social, a econômica e a ambiental.

Entre os principais indicadores da existência de espraiamento em uma cidade, conforme afirmam Polidoro; Lollo e Neto (2011, p. 3), estão a presença de grandes vazios urbanos, intensa descentralização das terras públicas, além da incapacidade do Poder Público em controlar o valor dos imóveis através de tributos, aprofundando mais ainda as desigualdades sociais, de modo a afetar negativamente o desenvolvimento urbano sustentável.

Esse fenômeno tem causas econômicas, sociais, tecnológicas, geográficas e demográficas, tais como barreiras naturais, preferências individuais, políticas urbanas de melhoramentos de estradas e de limite de densidade construtiva e altura dos prédios, progresso tecnológico na construção de automóveis, entre tantos outros fatores (OECD, 2018, p. 8). Além disso, um fraco planejamento urbano e um zoneamento excludente⁸², com índices urbanísticos elitizados, são outros fatores diretamente ligados ao surgimento e à expansão do espraiamento (GALSTER *et al.*, 2001, p. 682).

Conforme afirmado anteriormente, o espraiamento gera diversas externalidades negativas para os centros urbanos, como problemas ambientais causados pela maior taxa de

⁸⁰ Importa lembrar, como afirmam Nadalin e Iglioni (2015, p. 95), que há entendimentos acerca de certos benefícios do espraiamento, como a necessidade de mais espaço devido ao crescimento populacional e a questão da preferência do habitante por mais espaço individual.

⁸¹ Em texto paradigmático, Galster *et al.* (2001) trazem os significados das oito dimensões do espraiamento, as quais merecem referência. Assim, densidade seria o número de unidades residenciais por unidade de metragem (quilômetros quadrados, milhas quadradas etc); continuidade está relacionada com a quantidade de terra desenvolvível, construída de maneira ininterrupta na densidade urbana; concentração é o nível de desenvolvimento proporcionalmente localizado em espaços de poucas quadras, ao invés de uniformemente espalhadas pela área urbana; agrupamento está relacionado com o grau de compactação da terra urbana para minimizar o uso de terra ocupado para usos residenciais ou não residenciais; centralidade é o grau em que os usos residenciais e/ou não residenciais estão localizados próximo ao centro de negócios da cidade; nuclearidade é o grau em que uma área urbana é caracterizada por um padrão de desenvolvimento mononuclear; usos mistos da terra relacionam-se com a existência de dois ou mais tipos de uso da terra em determinada zona, sendo isso comum em toda área urbana; proximidade é o grau em que os diferentes usos de terra estão perto uns dos outros dentro de uma área urbana.

⁸² Peiser (2014, p. 279) afirma que isso é geralmente motivado quando grandes áreas são zoneadas com lotes de tamanhos similares.

emissões de carbono, decorrentes de maiores deslocamentos da população, redução das amenidades ambientais existentes na cidade e redução/perda da biodiversidade, ocupação de solos ecologicamente relevantes, devido à intensa dispersão populacional. Além disso, gera grandes gastos financeiros por parte do Poder Público, visto ser bem mais caro fornecer serviços como água tratada, energia elétrica e saneamento básico para locais mais afastados e de pouca densidade. Pode, ademais, gerar segregação socioespacial e uma maior desigualdade social, com efeitos negativos na qualidade de vida da população (OECD, 2018, p. 9).

Recentemente, o Fórum Urbano Mundial identificou alguns problemas emergentes relacionados ao espraiamento, como a questão da rápida expansão urbana na fronteira rural, que leva à construção de assentamentos informais excessivamente desorganizados; a incapacidade de capitalizar nas trocas econômicas urbano-rurais; e a redução das densidades dos centros urbanos causada pelo espraiamento, gerando maior consumo de recursos naturais, dependência de automóveis e insustentabilidade, afetando, assim, o acesso à cidade e aos espaços públicos por parte de pessoas pobres, idosos, pessoas com deficiência e crianças (UN-HABITAT, 2019).

Outro problema espacial dos centros urbanos é a chamada gentrificação⁸³, que, conforme afirma Ribeiro (2018, p. 1352), é um dos principais desdobramentos da capitalização da cidade. E tal processo, há a intervenção urbanística em uma área e a eventual substituição dos antigos moradores, de classes mais baixas, por outros de classes sociais mais elevadas, fato que ocorre ou pela remoção direta destas pessoas menos abastadas, ou pelo aumento do custo de moradia na região⁸⁴, impossibilitando a permanência dos habitantes originários (RIBEIRO, 2018, p. 1337).

Conforme expõe Diniz (2018), o capital pressiona o Poder Público para adotar políticas urbanas visando reestruturar áreas da cidade, viabilizando a produção de novos espaços, os quais são absorvidos pelo mercado imobiliário. Esse novo espaço gerado pela intervenção estatal acaba por gerar uma “higienização social” a partir dos parâmetros de ocupação redesenhados, levando para longe os habitantes indesejados pelo mercado (DINIZ, 2018).

Ou seja, a gentrificação surge da renovação de áreas urbanas. A população que tradicionalmente habitava a área revitalizada acaba sendo removida de lá para que haja a

⁸³ A própria NAU (2016, p. 29) dispõe que o desenvolvimento urbano deve evitar a gentrificação.

⁸⁴ Diniz (2018) afirma que, em um sentido mais amplo, a gentrificação é caracterizada por quatro fatores: reinvestimento de capital; melhoria social da localidade em decorrência da entrada de grupos sociais com maior poder aquisitivo; mudança da paisagem; e remoção direta ou indireta dos grupos de baixa renda.

requalificação, ou, após a ocorrência deste processo, acaba por não conseguir se manter na região, pois os preços dos imóveis e o custo de vida ficam mais elevados em decorrência da maior valorização do espaço (agora com novas amenidades, serviços e infraestrutura qualificada), que acaba por atrair pessoas de maior poder aquisitivo, fazendo com que os antigos moradores procurem imóveis em regiões onde conseguem arcar financeiramente.

É importante afirmar que a segregação socioespacial, a gentrificação e a especulação imobiliária podem ser tanto causas como efeitos do espraiamento, havendo uma certa retroalimentação entre estes institutos, de modo que o presente trabalho as tratou de forma individualizada, traçando, mais adiante, estratégias mais específicas de combate a estas situações.

Quanto a este ponto, importa ressaltar que uma outra causa do espraiamento e de problemas como segregação socioespacial, segundo Polidoro; Lollo e Neto (2011, p. 4) é a especulação imobiliária, pois esta retenção especulativa do bem imóvel gera a subutilização ou a não utilização do imóvel urbano, de modo a descumprir sua função social (CARVALHO FILHO, 2009, p. 51).

Imóveis em áreas com boa infraestrutura urbana, serviços e acessibilidade, que poderiam ser aproveitados de forma mais imediata, colocando habitantes das mais diversas classes sociais nestas regiões, acabam por ficarem ociosos, pois seus proprietários aguardam melhores oportunidades de negócios, o que acarreta a ida de vários habitantes, especialmente os de baixa renda, para regiões mais afastadas, onde o interesse do mercado é menor, assim como a presença do Estado e seus serviços, ocasionando segregação socioespacial, espraiamento e gentrificação.

Então, mesmo que seja tanto causa quanto efeito do espraiamento, gentrificação e da segregação socioespacial, dada a sua importância para a compreensão dos fenômenos espaciais da cidade, a especulação imobiliária é tida por este trabalho como um fenômeno a parte, sendo, inclusive, um mandamento constitucional (art. 182, caput, CF) e legal (art. 2º, VI, e, Estatuto da Cidade) o combate a esta prática danosa.

Neste momento, ressalta-se que o Brasil também apresenta uma alta taxa de espraiamento de suas cidades, sendo a presença de conjunto habitacionais nas periferias dos centros urbanos, assim como a criação de condomínios de alto padrão nos subúrbios, uma característica deste fenômeno no país, contribuindo, no caso das pessoas de baixa renda, para o aumento da segregação espacial e restrição ao acesso à infraestrutura urbana, como

transporte público, e, em relação à população de alta renda, para a elevação da poluição atmosférica e aumento dos congestionamentos, em decorrência da ampla utilização do transporte automotivo individual para o deslocamento casa-trabalho (POLIDORO; LOLLO; NETO, 2011, p. 3-4).

Esse espraiamento brasileiro é motivado, no caso das pessoas mais pobres, pelo baixo preço de moradias na zona periférica, onde é possível essa faixa social da população arcar com o custo de habitação e outras amenidades (NADALIN; IGLIORI, 2015, p. 92). Enquanto isso, para a faixa média e elitizada, a dispersão decorre da busca por melhor “qualidade de vida”, em especial quanto à segurança (NADALIN; IGLIORI, 2015, p.92). Desta forma, como afirma Negri (2008), habitar uma área mais pobre da cidade não está tão relacionado à questão cultural, racial ou étnica, mas, sim ao fator econômico, ao acúmulo de capital financeiro de cada família.

A especulação fundiária e imobiliária⁸⁵ tem grande influência nesse processo de espraiamento/periferização da população brasileira, pois, segundo Santos (1993, p. 96), ela é tanto causa quanto efeito dos espaços vazios em áreas mais centrais, gerando a criação mercantil da escassez do acesso à moradia e terra urbana (o que também leva à especulação) e valor diferenciado das moradias mais próximas ao centro, levando a população sem recursos para as periferias, acarretando, assim, uma maior expansão urbana e todos os seus já conhecidos problemas.

A segregação socioespacial também é marcante no país, ocorrendo, como afirma Negri (2008, p. 132), tanto de forma voluntária — quando o habitante decide morar em determinado por iniciativa própria buscando uma localização que mais lhe agrade — quanto de forma involuntária, quando forças externas acabam por praticamente obrigar certos grupos a habitarem determinadas regiões dos centros urbanos, geralmente localizadas em áreas mais periféricas.

Entre as principais características da segregação socioespacial nas metrópoles brasileiras está a diferenciação entre classes sociais em áreas da cidade⁸⁶, originando sítios sociais específicos, sendo o principal padrão nacional o centro *versus* periferia, sendo o

⁸⁵ Peiser (2014), ao analisar o desenvolvimento urbano dos EUA, afirma que a especulação imobiliária é algo inerente a esse processo, e que tentativas de a controlar acabam gerando mais danos que benefícios. Entretanto, o próprio autor afirma que a especulação e o crescimento urbano descontínuo andam de mãos dadas, o que, como foi exposto, gera externalidades negativas, como as consequências do espraiamento, devendo, portanto, ser combatida.

⁸⁶ Villaça (2005, p. 143) explica que essa diferenciação não significa que apenas pessoas de uma classe habitem certa região da cidade, mas que há uma prevalência de determinada classe social sobre outra.

primeiro habitado predominantemente por pessoas de classes mais elevadas, e com a presença de boa infraestrutura e serviços urbanos, enquanto o último, localidade geralmente subequipada, acaba por ser habitação de classes de menor padrão financeiro, vulneráveis (VILLAÇA, 2005, p. 142).

Isso, de acordo com Maricato (1996, p. 56), não significa apenas uma divisão espacial, mas também uma desigualdade nas oportunidades econômicas e de emprego, problemas de acesso à infraestrutura urbana, discriminação racial e de gênero, maior exposição à violência, falta de acesso à justiça oficial e ao lazer, entre outros incontáveis problemas.

Ou seja, essas populações segregadas acabam por habitar áreas mais informais das cidades, onde o Estado chega com dificuldade ou simplesmente não se faz presente, tornando o acesso à cidade formal difícil, e reforçando a pobreza destas pessoas, em decorrência da falta de assistência estatal e de oportunidades econômicas.

Então, ante tudo o que foi exposto nos capítulos anteriores, é evidente que o espraiamento e demais problemas espaciais acabam por gerar grandes danos à boa parte da população, que encontra dificuldades em ter acesso à moradia digna, infraestrutura urbana, trabalho, meio de transporte, saneamento e qualidade ambiental, fato gerador de mais desigualdades e exclusão, de modo a afetar negativamente a realização do direito a cidades sustentáveis.

4.2 Zoneamento: o instrumento de organização espacial da cidade

A ordenação do território é uma das principais funções dos entes federativos, em especial dos municípios, que receberam a competência constitucional, disposta no art. 30, VIII, de “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Para cumprir essa missão, os entes federados dispõem de vários instrumentos jurídicos, sendo o zoneamento o principal deles, devendo, entretanto, haver respeito entre as competências de ordenação territorial previstas na Constituição para os âmbitos nacionais, regionais e estaduais, de modo a evitar qualquer conflito quanto a este ponto.

No presente tópico, será feita uma análise deste importante instrumento de ordenação territorial, de modo a explicitar sua forma de atuação. Insta afirmar, como informam Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 35), que todo tipo de zoneamento visa dar

função social aos solos, sendo uma consequência do planejamento espacial feito pelo Poder Público.

Também é importante informar que, didaticamente, o zoneamento pode ser dividido em várias espécies. Segundo Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 36), são três os tipos de zoneamento: urbanístico, ambiental e agrário. Para fins metodológicos, este trabalho fará uma análise dos dois primeiros tipos de zoneamento apresentados, em decorrência de sua importância direta e essencial para os centros urbanos e para a implementação do direito a cidades sustentáveis. Logicamente, não se questiona a relevância do zoneamento agrário nas relações campo-cidade, mas esta relação é muito mais indireta em relação às outras espécies citadas.

4.2.1 Zoneamento urbanístico: os usos e ocupações do solo citadino

Como já exposto, os municípios têm o poder/dever de organizar seus territórios espacialmente, sendo o zoneamento do solo urbano o principal instrumento para cumprir essa finalidade. Então, ante essa afirmativa, em que consiste o zoneamento?

Partindo de um conceito geral, a Carta dos Andes⁸⁷ (URBANO; INTERAMERICANO, 1960, p. 22) define zoneamento como um “[...] instrumento legal para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, o tamanho e o volume dos edifícios e seus usos, em prol do bem estar humano”, dando a entender, desta forma, ser um instrumento para controlar os usos e ocupações do solo urbano.

Neste mesmo sentido, Silva (2019, p. 290-291) afirma que a expressão *zoneamento* é bastante utilizada como referência ao instrumento jurídico utilizado pelo Poder Público para controlar os usos e ocupação do solo, definindo, em um primeiro momento, a destinação do solo em urbano, urbanizável, de expansão urbana ou rural, e, em um segundo momento, o ordenamento do município em zonas distintas, sendo considerado, assim, um plano urbanístico especial.

Este primeiro momento (de divisão do solo em urbano, urbanizável, de expansão urbana e rural) é chamado de macrozoneamento. Segundo Braga (2001, p. 100-101), é de fundamental importância à disposição acerca das zonas urbanas e de expansão urbana, especialmente esta última, pois trata-se da zona para onde a cidade crescerá horizontalmente. Assim, deve-se escolher com cuidado como esse crescimento ocorrerá, pois problemas

⁸⁷ A Carta dos Andes é um documento sobre planejamento territorial, elaborado no “Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano”, realizado pelo Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento em 1958.

gerados nessa região podem ter impacto negativo na própria zona urbana do município. É preciso, portanto, adotar critérios que não gerem uma oferta de terras tão diminuta, podendo acarretar especulação imobiliária, nem uma oferta muito ampla, que pode gerar um crescimento mais difuso do centro urbano, e, ao mesmo tempo, também, a atuação especulativa do mercado imobiliário.

Essa expansão urbana, como informam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 105-106), ocorre justamente sobre a zona rural, de modo que é fundamental também preparar essa região para os impactos causados pelo processo de urbanização, estabelecendo, pelo menos, regras de ocupação para essa zona, o que denota toda uma interligação e influência mútua entre os espaços físicos presentes no macrozoneamento. O administrador deve, pois, levar em consideração os efeitos de uma zona na outra para elaboração do planejamento urbano e do zoneamento.

Importante lembrar, como expõem Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 35), que o zoneamento visa “[...] dar função social à ocupação do solo e dos espaços do planeta”, ou seja, ele não é um mero instrumento técnico, pois possui o objetivo de garantir o bem-estar das populações através de uma ordenação do território — devendo, portanto, considerar os anseios dos habitantes dos centros urbanos como forma de alcançar o resultado pretendido.

Outro aspecto relevante do zoneamento é a sua natureza jurídica. Segundo Mello (1982, p. 25-26), o presente instituto, em decorrência de sua forte influência e intervenção no direito de propriedade (e, desta forma, também na liberdade individual), tem a natureza jurídica de uma limitação administrativa⁸⁸, tendo intrínseca relação com o poder de polícia da administração pública.

Corroborando com este entendimento, Meirelles (2005, p. 162) também entende ser o zoneamento uma espécie de limitação administrativa, por ser geral, gratuita, unilateral e condicionar o exercício das atividades e direitos particulares ao bem-estar geral da população, não gerando, via de regra, direito de indenização por parte do Poder Público, não a conectando, no entanto, ao poder de polícia.

⁸⁸ De acordo com Meirelles (2005, p. 162), limitação administrativa é “[...] toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.

Silva (2018, p. 243), por sua vez, afirma que o zoneamento consiste em

[...] condicionamentos gerais, não-indenizáveis os possíveis prejuízos individuais que daí possam advir – embora seja de ressaltar que, em princípio, condicionamentos desse tipo não geram prejuízo, porque diminuições de valor que deles eventualmente provenham são altamente compensadas com outras vantagens.

Silva (2019, p. 292) continua seu raciocínio afirmando que o zoneamento não decorre, assim, do poder de polícia, pois esta tese esvazia a função do zoneamento de ordenar o solo e de preservar o meio ambiente, por esbarrar em fortes limites no campo do domínio econômico e da limitação da propriedade. Assim, essa característica que define a natureza do zoneamento decorreria, na verdade, da competência do Poder Público para intervir diretamente na propriedade e no domínio econômico em busca de um fim social, tese a qual o presente trabalho é filiado, pois melhor se coaduna com os preceitos do art. 182, caput; e art.225, ambos da Constituição.

Desta forma, em resumo, tem-se que zoneamento urbano é uma forma de dividir os espaços em zonas determinadas, relativas a certos tipos de atividades, objetivando os resultados mais benéficos para a população em geral, de modo a levar em consideração os seus anseios quando da elaboração, implementação e fiscalização deste plano urbanístico especial.

Neste ponto, quanto à participação popular, nas palavras de Duarte (2013, p. 123), o zoneamento, articulado com a lei de uso e ocupação do solo, define as atividades que poderão ser exercidas em cada compartimento da cidade, “[...] dirigindo seu desenvolvimento socioeconômico e embutindo valorizações imobiliárias diferenciadas para cada região”. Por isso é necessário haver ampla participação da população na discussão acerca destes dois institutos, como forma de evitar privilégios individuais.

Assim, essa participação popular contribui na busca por uma cidade mais justa e equitativa, onde há melhor possibilidade de distribuir os ônus e bônus do processo de urbanização, visando a integração dos mais diversos seguimentos no proveito de uma cidade bem organizada e funcional.

Como já foi exposto, o zoneamento define os usos e as densidades das áreas de uma cidade. Referente a esta questão, é importante falar a respeito dos usos e assentamentos conformes, não conformes e toleráveis, que, de acordo com Silva (2018, p. 282), são categorias urbanísticas referentes à consonância ou dissonância dos usos de lotes ou das edificações com o previsto legalmente para as zonas onde estão localizados.

Segundo Meirelles (2008, p. 656), o uso conforme é aquele permitido para a zona, de acordo com as normas pertinentes, sendo este fato, inclusive, incentivado pelo Poder Público, pois há cumprimento da função urbanística imputada pela Lei, gerando um direito subjetivo para o particular (SILVA, 2018, p. 283).

O uso não-conforme, ou desconforme, é aquele “[...] que não se enquadra nas categorias de uso estabelecidas para a zona; é o uso inadequado às características estabelecidas para a zona cogitada” (SILVA, 2018, p. 284-285). Ou seja, aqui não há o cumprimento da função urbanística prevista na legislação, havendo, portanto, presunção de ofensa ao interesse coletivo e descumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Por fim, há o uso tolerado, o qual não é tido como conforme ou desconforme⁸⁹, mas é admitido pelo zoneamento como uma liberalidade e sob condição precária, podendo ser revogados a qualquer tempo e, por isso, não gerando direitos subjetivos (MEIRELLES, 2008, p. 566). Neste caso, o uso é tolerado por entender o Poder Público que ele não causa maiores prejuízos à coletividade, apesar de não cumprir com os requisitos dispostos para a área em que se encontra.

Uma das grandes questões relativas a esse tipo de classificação é quanto à superposição de zoneamentos no tempo. As cidades estão em constante transformação, de modo que é bastante comum — e até mesmo necessárias — alterações nas leis de uso e ocupação do solo e no plano diretor, que podem tornar situações tidas por conformes na lei anterior em desconformes nos termos da nova legislação, trazendo diversas consequências nas esferas individual e coletiva.

Meirelles (2008, p. 565-566) afirma que, caso um uso conforme seja iniciado, há direito adquirido por parte do particular, que pode continuar a usar seu imóvel da mesma forma, mesmo que zoneamento posterior altere a condições previstas, de maneira que o uso anterior do bem fosse, nos termos da nova lei, desconforme, ficando, no entanto, impedido o proprietário de promover alterações ou ampliações que aumentem a desconformidade do imóvel com o novo zoneamento. Caso a municipalidade queira encerrar as atividades agora desconformes, deverá indenizar o proprietário amigavelmente ou desapropriar o bem (MEIRELLES, 2008, p. 566).

No entanto, esta não parece ser a melhor solução. Silva (2018, p. 303-306), distinguindo as questões de uso e de ocupação do solo (assentamentos), afirma, quanto ao

⁸⁹ Silva (2018, p. 285) afirma que o uso tolerado é um uso desconforme por lei superveniente.

primeiro aspecto, que, em havendo modificação do zoneamento, há presunção absoluta de que esta alteração foi realizada para buscar o interesse coletivo, não se verificando a presença de direito adquirido em prejuízo do interesse público. Deste modo, se não houver na nova lei previsão de uso tolerado, o Poder Público pode, e até mesmo deve, fazer findar o uso não compatível⁹⁰ com o novo zoneamento, fato que, a depender da demonstração do efetivo prejuízo pelo particular, pode gerar a obrigação do Poder Público em indenizá-lo (SILVA, 2018, p. 303).

Quanto à questão da ocupação do solo (modelo de assentamento), Silva (2018, p. 304-306) traz a diferenciação de três momentos: antes de concluída a obra; concluída, mas sem expedição de habite-se; e após a expedição do habite-se. Segundo o mencionado autor (2018, p. 304), no primeiro momento o dono da obra está sujeito ao direito de construir, de modo que alterações legislativas no zoneamento posteriores à aprovação da licença para construção e antes de seu término seriam capazes de obrigar o particular a alterar o seu projeto construtivo, caso não possível o uso tolerado, ou até mesmo gerar a demolição da obra, ressalvado o direito de indenização ao particular pelos efetivos prejuízos sofridos. Caso a obra já tenha sido concluída e esteja à espera do habite-se, haveria direito adquirido para o proprietário, mesmo que sobreviesse novo zoneamento. No caso, se o Poder Público tiver por inconveniente a obra, deverá desapropriá-la por interesse público (SILVA, 2018, p. 306). Por fim, se a obra estiver concluída e tiver o habite-se, não haveria direito adquirido, mas direito consolidado, pois já exercido pelo particular, de modo que, se a administração pública não tolerar a edificação desconforme, deverá, também, desapropriá-la por interesse público. Todavia, caso a edificação seja tolerada (fato até mesmo de interesse social, principalmente em caso de habitação residencial), estará sujeita às mesmas restrições do uso tolerado, quais sejam, impossibilidade de ampliação e de reformas que possam agravar a incompatibilidade (SILVA, 2018, p. 306).

Este parece ser o entendimento mais correto nos termos da ordem urbanística constitucional, a qual prevê a necessidade de os centros urbanos cumprirem suas funções sociais, intrinsecamente relacionadas ao direito a cidades sustentáveis e à função social da propriedade urbana. Além disso, há preservação do conteúdo econômico daqueles que sofrerem restrições e comprovarem os danos causados por elas, de modo que há mitigação do prejuízo individual quando este é decorrente da necessidade de garantir o bem-estar coletivo.

⁹⁰ Silva (2018, p. 303) afirma que o uso é deslocável, de modo que o particular poderá exercer o uso proibido em determinado caso em outra zona, não havendo supressão do direito de livre iniciativa.

Como se viu, o zoneamento é um instrumento de política urbana com a capacidade de ordenar os espaços dos centros urbanos, visando dar cumprimento às funções sociais da cidade e a função social da propriedade. Para tanto, ele deve obedecer às diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade.

Entre essas diretrizes, há uma específica para ordenação e uso do solo. Trata-se da previsão do art. 2º, VI e seus incisos, onde não há uma indicação positiva do que deve ser feito para que o solo urbano cumpra sua função social. O que existe é a previsão de uma série de aspectos que devem ser evitados quando da ordenação e utilização da terra, e, em consequência, da elaboração do zoneamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Assim, o mencionado dispositivo informa que, na ordenação e controle do solo urbano, deve-se evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo; a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres.

Como bem expressa Carvalho Filho (2009, p. 47), as situações trazidas no mencionado dispositivo são as principais causadoras da degradação e do caos urbano das cidades, devendo o Poder Público enfrentá-las e, sempre que possível, contorná-las, apesar de muitas vezes já haver sedimentação tão firme do aspecto fático que é inviável o manejo do problema.

Em rápida análise, é possível vislumbrar que, nas situações a serem evitadas na ordenação e uso do solo urbano, há a presença de preocupação com o meio ambiente, com o bom funcionamento da cidade e preservação de sua infraestrutura, com a circulação de pessoas e veículos e com o aspecto social, ao requerer a devida utilização dos imóveis urbanos, a evitar usos incompatíveis ou inconvenientes, a deterioração urbana e a especulação imobiliária.

Caso não evitadas as situações previstas no retromencionado dispositivo, as consequências para os centros urbanos e seus habitantes são sérias. A título de exemplo, o uso

excessivo ou inadequado do solo em relação à infraestrutura urbana⁹¹ pode gerar déficits de alguns serviços e até a degradação ambiental (CARVALHO FILHO, 2009, p. 49-50). Já a especulação imobiliária gera a gentrificação e o espraiamento urbano, que acaba por causar segregação socioespacial, danos aos sistemas ecológicos, problemas de deslocamento, entre outros. A poluição, por sua vez, acaba por afetar negativamente a saúde da população, além de causar intensos danos a outras espécies, havendo, assim, várias situações onde a causa pode ser também o efeito, retroalimentando as situações referidas.

4.2.2 Tipos de Zonas no Microzoneamento

Importante, neste momento, expor algumas divisões possíveis de zonas nos centros urbanos, apenas com a finalidade de demonstrar determinadas compartimentações existentes quando da elaboração do zoneamento das cidades.

De início, há as zonas residenciais, que, de acordo com Meirelles (2008, p. 566-567), são as destinadas à moradia, exigindo-se, portanto, boas condições de salubridade, tranquilidade e segurança, para garantir o bem-estar dos habitantes da região. Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 217-224) subdividem esta categoria em zonas residenciais puras, onde são permitidos apenas imóveis residenciais⁹², exceto alguns serviços e comércios para guarnecer a área, como escolas, supermercados, entre outros; zonas residenciais mistas, onde, concomitante com as moradias, é permitido o uso industrial, desde que este não cause impacto negativo à população local, sendo também permitidos comércios e serviços; e zonas residenciais populares mistas, que são áreas destinadas a pessoas com menor capacidade financeira, devendo esta zona ter características semelhantes às das zonas residenciais mistas, mas com tamanho mínimo do lote reduzido — neste caso, o Poder Público deve conceder incentivos fiscais para facilitar a aquisição deste.

Já as zonas comerciais, de acordo com Meirelles (2008, p. 567), são aquelas onde se encontram os comércios atacadista e varejista, sendo desejável que estes estejam próximos às zonas residenciais, especialmente, como afirmam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 226), “[...] quando se trata de edifícios das zonas centrais, pois, apesar da circulação de grande quantidade de pessoas, não há incompatibilidade com a habitação”.

⁹¹ De acordo com Carvalho Filho (2009, p.49), infraestrutura urbana “é composta dos equipamentos urbanos e serviços que podem ser disponibilizados para os habitantes e usuários”.

⁹² Silva (2018, p. 248) subdivide as zonas residenciais em uso residencial unifamiliar, onde há uma habitação por lote; multifamiliar, com mais de uma unidade habitacional por lote, sendo agrupadas horizontalmente ou verticalmente; e conjunto residencial, com a presença de áreas comuns, sendo bens em condomínio de conjunto.

Outro tipo de zona de bastante importância é a de uso industrial, que segundo Silva (2018, p. 249), divide-se em uso de indústrias não incômodas — quais sejam, aquelas que conseguem se adaptar ao padrão de uso não industrial, no que concerne à ocupação do lote, nível de ruído, poluição, tráfego, etc.; uso de indústrias diversificadas, aquelas possuidoras de padrões de uso específico em relação ao tamanho do lote, ruído emitido, poluição, acesso, etc.; e uso de indústrias especiais, capazes de causar danos à saúde, ao meio ambiente, à segurança e ao bem-estar da população.

Também há as zonas de uso institucionais, que, nas palavras de Meirelles (2005, p. 132), são aquelas onde determinadas instituições estão concentradas, como as instituições administrativas, educacionais, culturais, recreacionais e sociais. Elas podem ser classificadas, como informa Silva (2018, p. 249), em de uso local, quando apresentam ligação direta com o uso residencial; diversificadas, quando não possuem ligação direta com o uso residencial; de grande concentração, isto é, com grande presença de tráfego, pessoas e nível de ruído; e especiais, aquelas submetidas a um controle e preservação específico, quais sejam, espaços de grande valor histórico, os mananciais de água etc.

Por fim, citam-se mais duas categorias de uso do solo urbano. A primeira é a de usos especiais, correspondendo a usos muito diversificados, como chácaras, clubes de recreio (SILVA, 2018, p. 249). Já a segunda é a zona de preservação permanente e ambiental, que, segundo Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 229-232), difere das zonas institucionais porque sua função não é voltada para a recreação, mas tem uma finalidade ecológica, ambiental, garantidoras da qualidade de vida urbana.

Foram elencados acima apenas alguns tipos de zonas que podem existir no zoneamento das cidades, havendo muitas outras possibilidades⁹³ a serem utilizadas e até mesmo criadas pelo Poder Público. Importa, no entanto, falar da importância dos usos mistos do solo urbano⁹⁴.

O uso misto do solo urbano corresponde àquelas áreas onde mais de um tipo de atividade pode ser realizada, ou seja, é possível conviver, por exemplo, o uso residencial e o

⁹³ Silva (2019, p. 294), por exemplo, cita as chamadas zonas de uso de serviços e zonas de uso turístico. Já Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 227-232) referem-se a zonas de atividades noturnas e zonas de interesse local.

⁹⁴ Esse tipo de uso se contrapõe ao zoneamento funcional, onde cada zona da cidade tem uma função específica e exclusiva, como ocorre em Brasília, o que é bastante criticado pelos urbanistas atuais, em decorrência de seu caráter segregador e elitista, dificultando o alcance de objetivos sustentáveis na gestão urbana (SOTTO, 2015, p. 92).

comercial, e assim por diante. Esta estratégia de zoneamento está prevista, inclusive, na NAU (UN-HABITAT, 2016), por favorecer boas práticas sociais, ambientais e econômicas, sendo, assim, uma diretriz para o desenvolvimento urbano sustentável.

Entre suas possibilidades, o uso misto da terra, principalmente em cidades com boa densidade populacional, pode gerar um ambiente mais vibrante e conveniente, acarretando numa maior sustentabilidade ambiental, ao reduzir o consumo de energia e de deslocamento por transporte particular (FRAGKIAS; LOBO; SETO, 2017, p. 80), além de permitir que atividades laborais informais não sejam consideradas mais ilegais, por serem realizadas em áreas residenciais (UN-HABITAT, 2009).

Porém, nem todos acreditam nas potencialidades das zonas mistas, como Meirelles (2008, p. 569), que afirma serem promíscuas, onde não há regulamentação específica e difícil enquadrar um uso como desconforme, devendo o Poder Público ou o particular demonstrar a nocividade do uso para que o faça cessar. Não parece, contudo, que este argumento merece prosperar, pois a existência de zonas mistas não significa inexistência de regras. Há, sim, uma delimitação do que pode ser realizado dentro do espaço, de modo a garantir o bem-estar dos habitantes e o melhor aproveitamento deste modelo para gerar desenvolvimento urbano sustentável.

Assim, ante o exposto, nota-se que o zoneamento urbano pode ser tido como o principal instrumento de ordenação do uso e ocupação do solo das cidades, buscando garantir a qualidade de vida à população e trazer elementos concretos para a apreciação da função social da propriedade urbana, sendo várias as suas possibilidades, geralmente necessitando de revisões periódicas — deve-se, inclusive, levar em conta a participação popular quando de sua elaboração, não sendo um instrumento meramente tecnicista.

4.2 Zoneamento ambiental: base de atuação para planos urbanísticos

O meio ambiente equilibrado é requisito essencial para o bem-estar da população, sendo este direito previsto na Constituição Federal. O meio urbano é local de intenso desgaste ambiental e gerador de poluição, sendo mandatória a proteção e recuperação da fauna, flora e demais aspectos ambientais caso uma cidade busque o desenvolvimento urbano sustentável como foco de sua política urbana.

A boa presença de espaços verdes urbanos, conforme Wolch, Byrne e Newell (2014, p. 235-236), está ligada a uma melhor saúde física e psicológica da população, melhor qualidade do ar e potencial de propiciar lazer aos habitantes, redução do microclima urbano,

além de gerar um maior senso de pertencimento, sendo, portanto, fundamental a sua presença no planejamento das cidades. Entre os vários instrumentos jurídicos disponíveis na legislação brasileira para alcançar esta finalidade, está o zoneamento ambiental.

Como já exposto, muitas vezes as dimensões urbana e ambiental entram em conflito, havendo, nos últimos anos, uma tentativa de aproximação e compatibilização destas duas agendas em torno do conceito de desenvolvimento urbano sustentável, de modo que, como afirma Batistela (2007, p. 46), o zoneamento ambiental pode servir como uma espécie de mediador entre estas duas esferas, visto que, como ensinam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 99), esse processo de ocupação do meio natural causado pelo crescimento das cidades acaba por danificar os ecossistemas, afetando negativamente não apenas a esfera local, mas espaços muito mais amplos. Assim, necessária essa compatibilização entre as duas citadas agendas para garantir o bem-estar do planeta e das pessoas.

Este fato é, inclusive, corroborado por ser o zoneamento ambiental previsto tanto como um instrumento jurídico da política nacional do meio ambiente quanto para a política de desenvolvimento urbano, devendo, portanto, o Poder Público buscar uma certa comunhão de interesses na elaboração deste plano, até mesmo para a implementação dos mandamentos constitucionais dos art. 182, Caput, e art. 225.

Assim, o zoneamento ambiental pode ser definido, nas palavras de Silva (2019, p. 294), como “[...] um procedimento por meio do qual se instituem zonas de atuação especial com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental”, ou seja, não visa apenas à preservação do já existente, mas também recuperar e melhorar o que foi anteriormente degradado. Apesar de o zoneamento urbano também se preocupar com a proteção do meio ambiente, o zoneamento ambiental apresenta uma preocupação mais acentuada com essa questão, e não apenas com a localização dos usos do solo (SILVA, 2019, p. 291).

Segundo o Decreto n.º 4.297/2002, que regulamenta o zoneamento ambiental, seu objetivo é “[...] assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. Assim, como informa Coutinho (2016, p. 255):

O zoneamento ambiental tem por objetivo a eficiente utilização do território baseada numa gestão ambiental adequada através da promoção de usos e atividades condizentes às características específicas da área. Quer dizer, busca estabelecer medidas fundadas em padrões de preservação do meio ambiente, no escopo de garantir a sustentabilidade e o equilíbrio entre a defesa do ambiente e o uso dos bens ambientais, considerando, ainda, o desenvolvimento econômico.

Como afirmam Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 92), o zoneamento ambiental deve, além de obedecer à legislação ambiental vigente, proteger “[...] os ecossistemas da área a ser ocupada, de preferência em forma de corredores ecológicos, possibilitando a preservação da biodiversidade e assegurando um ambiente ecologicamente equilibrado”, ou seja, ele deve garantir, efetivamente (de acordo com as características locais), a proteção ecológica, não bastando mera obediência ao previsto nas normas de direito ambiental.

Trata-se, pois, de um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 9º, II, da Lei n.º 6.938/1981, e também de um instrumento da Política Urbana Nacional, presente no art. 4º, III, c, do Estatuto da Cidade. Sendo, assim, um instrumento relevantíssimo para a proteção do meio ambiental natural brasileiro, que certamente causa impacto positivo em outras áreas, como a saúde física e psicológica dos habitantes dos centros urbanos.

Como afirmam Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 24), o zoneamento ambiental é fundamental para as cidades, pois sua falta é grande causa de miséria humana e degradação do meio ambiente. Sua feitura deve anteceder até mesmo o zoneamento urbanístico, pois o percentual de espaço a ser ambientalmente conservado é substancialmente menor aos espaços a serem ocupados pelo zoneamento urbano, sendo preciso, portanto, haver a reserva antecipada daqueles importantes espaços.

Isto está relacionado até mesmo com a conformação dos princípios da proteção e da precaução ambiental, pois projetos de desenvolvimento urbano são capazes de causar grandes danos ao meio ambiente, especialmente ao natural, e muitos outros danos, apesar de incertos, são potenciais, de modo que faz-se necessária toda uma preocupação com a proteção ambiental quando da implementação desses projetos, podendo este tipo de zoneamento ser bastante importante para o cumprimento dos princípios mencionados.

Este trabalho, inclusive, corrobora com essa ideia, motivado pelo forte valor dado à proteção ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, além do fato de entender pela impossibilidade da

substituição do capital ambiental por qualquer outro tipo. Como já foi expresso, este trabalho vincula-se a uma ideia de sustentabilidade forte, de modo que é necessário conservar os recursos naturais para às presentes e futuras gerações. A elaboração prévia do zoneamento ambiental visa justamente a essa finalidade, protegendo o necessário para que haja vida de qualidade para às populações das cidades e para as futuras gerações.

Corroborando com essa ideia, ainda há a previsão do art. 2º, do Decreto n.º 4.297/2002⁹⁵, no sentido de que este deve ser obrigatoriamente seguido na implementação de “planos, obras e atividades públicas e privadas”. Então, fica evidente a necessidade de antecedência na elaboração do zoneamento ambiental em relação a outros planos, como o próprio plano diretor — que, via de regra, estabelece as regras básicas de zoneamento urbano das cidades. Seria, portanto, o zoneamento ambiental uma base para a elaboração de outros tipos de zoneamentos.

Ou seja, mesmo ante ausência de previsão no Estatuto da Cidade da necessidade de sua realização de forma antecedente ao plano diretor (e ao zoneamento urbano), e até mesmo quanto à sua obrigatoriedade quando da realização do planejamento urbano, tanto a presença da norma disposta no art. 2º do Decreto n.º 4.297/2002 quanto a presença de dispositivos constitucionais referentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a busca pelo cumprimento das funções sociais das cidades, assim como os princípios da precaução e da prevenção, levam a crer que o zoneamento ambiental deve ser uma ferramenta antecedente de ocupação e uso do território, sob o qual outros tipos de zoneamento serão compatibilizados. No entanto, conforme Batistela (2007, p. 134), este tipo de zoneamento não deve determinar taxativamente qual tipo de uso e ocupação uma determinada área de interesse ambiental deve ter, mas, sim, definir as formas possíveis de utilização desta zona, a ser escolhida pelo Poder Público em conjunto com a população.

Essa participação popular decorre diretamente do art. 4º, II, do Decreto n.º 4297/2002, que determina que a elaboração e implementação do zoneamento ambiental “[...] contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades

⁹⁵ Este decreto dispõe acerca do zoneamento ecológico-econômico, que, para fins deste trabalho, é tido como sinônimo de zoneamento ambiental.

⁹⁶ Rech Adir e Rech Adivandro (2012, 126-133) criticam bastante o referido decreto, pois ele teria alterado a natureza jurídica do zoneamento ambiental, passando de um instrumento de preservação ambiental para um de exploração econômica, de modo a pender para esse lado quando houver conflito com a proteção do meio ambiente natural, não sendo, desta forma, um instrumento conformador do desenvolvimento sustentável. Em que pese esse entendimento, importa ressaltar que o art. 4º, I, do Decreto n.º 4297, reconhece o valor intrínseco da biodiversidade e de seus componentes, fato demonstrador de uma prevalência — ou pelo menos maior importância — dada ao fator ecológico neste tipo de zoneamento.

entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil”, fato que se coaduna, inclusive, em âmbito urbano, com o direito à gestão democrática das cidades.

O referido artigo ainda prevê que elaboração e implementação do zoneamento ambiental visam à sustentabilidade ecológica, econômica e social, compatibilizando proteção de recursos naturais com crescimento econômico, com vistas à equidade intergeracional, e dando valor intrínseco à biodiversidade e seus componentes, além de dispor que haverá valorização do conhecimento interdisciplinar. Ou seja, ao tratar dessas dimensões e abordar o valor intrínseco da biodiversidade, o Decreto n.º 4297/2002 busca o desenvolvimento sustentável, denotando uma visão de sustentabilidade forte, com preponderância da proteção ecológica.

Quanto a isso, é importante afirmar que o zoneamento ambiental não se contrapõe definitivamente à ocupação humana nas áreas ambientalmente relevantes, podendo, neste ponto, ser subdividido em dois tipos. O primeiro, denominado zoneamento ambiental puro, é unicamente preservar a fauna, a flora etc., e o segundo, zoneamento ambiental misto, é o de conformar a habitação humana com essa preservação (RECH, ADIR; RECH, ADIVANDRO, 2012, p. 64). Desta forma, é possível a convivência, em alguns casos, de moradia com a proteção ambiental, havendo, para tanto, certas limitações.

Na verdade, como explica Batistela (2007, p. 131), o zoneamento ambiental deve estar atento à capacidade de suporte ambiental da zona estudada (evitar que o haja qualquer sobrecarga anormal em qualquer um dos elementos do ecossistema, para não haver um desequilíbrio prejudicial e, até mesmo, irreversível ao meio ambiente) em face das características ambientais a serem protegidas e dos usos possíveis demandados pela sociedade.

Outro fator importante, ressaltado por Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 136), é que há zoneamento ambiental em vários níveis federativos no país. No âmbito nacional, tem-se por objeto os biomas brasileiros e de interesse prioritário do governo federal; no caso dos regionais, aqueles que atingem a área de mais de um estado; nos estaduais, criados no interesse dessas unidades de federação; nos municipais, de interesse local. Deve haver simetria entre eles, para que as políticas públicas de proteção ambiental tenham coerência e para que não haja conflito federativo⁹⁷.

⁹⁷ O Decreto n.º 4297/2002 dispõe, em seu art. 6º, §1º, que “O Poder Público Federal poderá, mediante celebração de termo apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados”.

Esse tipo de zoneamento, como afirmam Rech Adir e Rech Adivandro (2012, p. 139), quando realizado em âmbito municipal, deve abarcar toda a área do município, ou seja, tanto a zona urbana quanto a zona rural, também como forma de dar coerência às suas disposições, visto que, como já exposto, as zonas de um município geram e sofrem influências mútuas.

Assim, o zoneamento ambiental demonstra ser um instrumento importantíssimo para garantir a proteção do meio ambiente, especialmente o existente nas zonas urbanas, corroborando, desta forma, para a busca de um desenvolvimento urbano sustentável, devendo, quando da elaboração do plano diretor e do zoneamento, haver obediência ao que foi disposto nos zoneamentos ambientais realizados pelos mais diversos entes federativos.

Como ensina Batistela (2007, p. 131), o zoneamento ambiental propicia ao gestor municipal a noção das potencialidades e vulnerabilidades ambientais de uma determinada área, desempenhando a “[...] função de otimizar decisões ligadas à preservação e conservação do meio físico biótico frente ao desenvolvimento urbano”. Nesse caso, é preciso realizar vários estudos acerca da composição ambiental da área referida; para tanto é fundamental a participação de estudiosos de áreas diferentes do conhecimento na elaboração deste tipo do zoneamento, o que pode ocasionar problemas para boa parte dos municípios brasileiros devido a sua falta de capacidade financeira e, até mesmo, a ausência de profissionais técnicos qualificados para esta atividade em seu quadro administrativo, o que não pode levar à redução da importância da feitura e implementação de um zoneamento ambiental pelos motivos já expostos.

É importante ressaltar que, assim como Silva (2019, p. 295-299), o presente trabalho considera como zoneamentos ambientais os seguintes tipos: a) zoneamento industrial, ou seja, aquele que visa controlar a poluição produzida pelas indústrias; b) zoneamento para pesquisas ecológicas, que prevê a possibilidade de pesquisas em estações ecológicas; c) zoneamento nas áreas de proteção ambiental, para definir as condições de uso das APAs; d) zoneamento de parques públicos, para estipular as necessidades e conveniências dessas áreas; e) zonas de amortecimento e corredores ecológicos, que são zonas específicas em unidades de conservação; f) zoneamento costeiro, que visa determinar os usos da zona costeira. Todas essas espécies têm como objetivo prioritário proteger o meio ambiente, assim como dar uso sustentável para as zonas e seus recursos, sendo, desta forma, classificadas como zoneamentos ambientais.

Expostos os dois tipos de zoneamento de maior relevância para o desenvolvimento urbano sustentável, passa-se agora à análise do planejamento do solo urbano na implementação do direito a cidades sustentáveis.

4.3 Os limites e possibilidades do planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis

Após serem abordados os desafios espaciais das cidades e alguns dos principais aspectos relativos ao instituto do zoneamento (principal instrumento de ordenação espacial dos centros urbanos), necessário, neste ponto, entender como o planejamento do solo urbano pode ajudar na implementação do direito a cidades sustentáveis.

O argumento aqui utilizado não visa apresentar o planejamento do solo urbano como a única ferramenta capaz de superar os desafios enfrentados pelos centros urbanos, e também não traz este instrumento como algo possuidor de um superpoder através do qual o Poder Público determinará, efetivamente, todos os efeitos de um planejamento espacial da cidade, resolvendo, desta forma os problemas nesta área, dando efetivo cumprimento às disposições acerca do cumprimento da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade.

Longe disso, o planejamento do solo e o zoneamento apresentam inúmeras fraquezas e não devem ser pensado de forma isolada em relação a outras políticas públicas urbanas, econômicas e sociais, pois, se assim fosse, nenhum ou pouco benefício traria para o desenvolvimento sustentável dos centros urbanos brasileiros e, via de regra, para a melhor implementação do direito a cidades sustentáveis.

Inclusive, como afirma Braga (2001, p. 99), o zoneamento, apesar de ser o instrumento de política urbana mais difundido, também é o mais criticado, seja pela sua ineficiência, seja pelos efeitos negativos que pode acabar gerando, como segregação socioespacial e especulação imobiliária, ajudando, assim, na manutenção do *status quo* e na intensificação de outros problemas espaciais e sociais dos centros urbanos.

Neste mesmo sentido, Guedes (2012, p. 32) afirma que o zoneamento no Brasil, com raras exceções, não busca o desenvolvimento urbano sustentável, mas, sim, “[...] manter os valores das propriedades na medida em que limitava o tipo de vizinhança que as porções mais ricas e bem equipadas das cidades poderiam ter”. Seria, portanto, um instrumento meramente a serviço de interesses mercadológicos, não abordando questões relevantes para a solução dos problemas socioespaciais dos centros urbanos.

Entretanto, como afirma Portney (2003, p. 111-112), se a sustentabilidade de um centro urbano depende, parcialmente, da natureza do uso da terra — evitando o espraiamento, garantindo uma boa densidade habitacional, delineando bem os espaços públicos, combatendo a degradação ambiental, aplicando usos mistos de solo urbano e visando a uma maior proximidade no acesso ao transporte público —, o zoneamento é o principal instrumento regulador.

Então, se, ao mesmo tempo, o planejamento do solo e seu principal instrumento, o zoneamento, não conseguem resolver sozinho os problemas espaciais de uma cidade, eles também são indispensáveis na busca por soluções que efetivamente visem implementar um desenvolvimento urbano sustentável, por seus relevantes papéis na organização dos usos e ocupações do solo urbano.

Assim, o que se pretende é apresentar o planejamento do solo como um importante instrumento para a implementação do desenvolvimento urbano sustentável brasileiro, buscando quais elementos/requisitos devem estar contidos/presentes nesta ferramenta (e, em especial, no zoneamento) para que, pelo menos em teoria, haja um indicativo de busca pela conformação do direito a cidades sustentáveis, visto que inviável, *a priori*, saber se efetivamente haverá relação positiva entre o previsto pelo Poder Público na ordenação do solo urbano e o que acontecerá na prática, ante as constantes mudanças nas dinâmicas dos centros urbanos, as quais, muitas vezes, não podem ser previstas em curto prazo.

Neste ponto, é relevante lembrar que o direito a cidades sustentáveis, para fins deste trabalho, é aquele que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à participação popular na gestão da cidade para às presentes e futuras gerações.

Este direito, portanto, apresenta dimensões sociais, ambientais e econômicas, visando ao bem-estar da população cidadina e ao cumprimento da função social da propriedade urbana, tendo, assim, grande importância para a dignidade da pessoa humana. É natureza de um verdadeiro direito fundamental de terceira dimensão, decorrente da cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição, apresentando tanto um aspecto prestacional quanto de abstenção em relação à atuação estatal.

Faz-se necessária, pois, a implementação deste direito, até mesmo como forma de cumprir o determinado pela Constituição, visto que boa parte das relações humanas ocorre nas cidades, e não é diferente no Brasil, de modo que, ao visar à realização do focado direito, busca-se também um maior bem-estar e qualidade de vida para a grande maioria da população.

Para buscar quais requisitos/elementos devem integrar um planejamento do solo com fins de implementação do direito a cidades sustentáveis, parte-se do conteúdo deste direito em direção a questões e pontos que interfiram positiva e negativamente na sua realização. Não há, entretanto, como exaurir as possibilidades de tentativa de conformação do direito a cidades sustentáveis pelo planejamento do solo, pois sempre surgem novas técnicas, e outras tantas não são tidas como *mainstream*, além do fato de que cada cidade apresenta idiosincrasias e necessidades próprias, de modo que serão abordados os principais processos causadores de distorções sociais e ambientais no âmbito espacial dos centros urbanos ao redor do planeta, dando exemplo de técnicas e soluções possíveis de combatê-las e de impactar positivamente neste âmbito.

Como disposto, há várias maneiras de implementar um agenda sustentável em centros urbanos através da ordenação do solo, sendo o zoneamento uma das principais ferramentas utilizadas para esta finalidade. Neste ponto, importante fazer referência a estudo realizado por Jepson e Haines (2014) acerca de medidas para implementar objetivos de desenvolvimento sustentável através de zoneamento nas cidades americanas.

Apesar do referido estudo ter sido realizado em outro contexto, em um país onde não há um direito a cidades sustentáveis, com outra organização política, econômica e jurídica, o referido artigo apresenta uma série de princípios e boas práticas universalmente utilizadas, inclusive no Brasil, que podem servir de introdução e ponderação para alguns pontos a serem trabalhados no presente tópico.

Dito isso, Jepson e Haines (2014, p. 239), em revisão bibliográfica⁹⁸, encontraram nove princípios de sustentabilidade urbana a serem aplicados aos zoneamentos⁹⁹, os quais

⁹⁸ Os próprios autores afirmam que a lista elaborada por eles não deve ser tida como algo definitivo, mas, sim, exemplificativo, dado o volume de informações presentes nos documentos analisados e a constante alteração da noção de sustentabilidade.

⁹⁹ CULLINGWORTH (1993, p.12) afirma que o planejamento do solo é mais amplo, envolvendo políticas abrangentes para uso, desenvolvimento e conservação do solo, enquanto o zoneamento consiste na divisão do espaço urbano em zonas, objetos de diferentes regulações quanto ao uso da terra, altura de edificações e tamanho das construções.

contam, cada um, com itens regulatórios específicos/exemplos de boas práticas que ajudariam em sua implementação.

Em resumo, os princípios encontrados pelos autores foram os seguintes¹⁰⁰ (JEPSON; HAINES, 2014, p. 245-246): a) encorajar o desenvolvimento urbano de alta densidade populacional, o qual possui como itens regulatórios a utilização de parcelas vazias ou pouco ocupadas de áreas desenvolvidas da cidade; definição do tamanho máximo do lote e de densidade mínima; compra ou transferência do direito de construir/desenvolver; permissão para criar pequenos lotes residenciais; b) encorajar o uso misto das zonas, sendo a permissão de comércios em zonas estritamente residenciais; permissão de moradia de qualquer tipo em zonas estritamente comerciais; unidades de moradia-trabalho em zonas estritamente residenciais; uso misto da terra; construções de uso misto em zonas essencialmente residenciais, seus itens regulatórios; c) encorajar a produção local de alimentos, cujos itens regulatórios são usar terra para agricultura em áreas de padrão comercial ou residencial; jardins comerciais permitidos em distritos comerciais e residenciais; jardins comunitários permitidos em distritos comerciais e residenciais; mercados de agricultores permitidos em distritos essencialmente residenciais ou comerciais; estipulação de tamanho mínimo do lote / rede máxima densidade em distritos agrícolas; agricultura urbana, incluindo criação de animais; d) proteger os ecossistemas e as funções naturais, tendo como itens reguladores a presença de subdivisões de conservação/habitações de aglomerados; paisagismo de conservação; telhados ecológicos; infraestrutura verde; gerenciamento de água no local; proteção/preservação de espaços abertos, incluindo agricultura; paisagismo de parques de estacionamento; superfícies perversas; íngremes proteção de encostas e encostas; proteção de recursos hídricos; proteção de áreas úmidas e habitats de vida selvagem; e) encorajar meios de transporte alternativos, possuindo como itens regulatórios a presença de ciclovias e/ou estacionamento para bicicletas; ruas de convivência; estabelecimento de proporções máximas para estacionamentos; estacionamento compartilhado; desenvolvimento orientado para o trânsito; paradas/estações de trânsito permitidas em distritos residenciais; f) preservar/criar senso de pertencimento dos habitantes, regulado pela presença de mercearias permitidas em distritos de padrão residencial; preservação histórica/cultural; tamanho máximo do edifício ou ocupação do prédio; definir áreas de riscos naturais (exceto inundações);

¹⁰⁰ É importante ressaltar, como informam os mencionados autores (2014), que nem todas as cidades devem/podem utilizar todos os itens regulatórios, até mesmo porque alguns deles só são aplicáveis a certas regiões específicas e centros com determinadas características, de modo que mais importante que esses itens regulatórios é a observância aos princípios dispostos.

desenvolvimento/preservação de bairros ou distritos; desenvolvimento amigável a pedestres; espaços públicos e cívicos/prças urbanas; mercados públicos permitidos em bairros residenciais ou comerciais; conectividade de transporte (dentro e entre bairros); projeto urbano/revisão do projeto; g) aumentar a diversidade de habitações e sua acessibilidade financeira, regulado pela existência de unidades acessórias/residências secundárias; ocupação individual permitida em distritos de padrão residencial; habitação comunitária permitida em distritos de padrão residencial; Habitação cooperativa permitida em distritos de padrão residencial; habitação inclusiva/acessível; habitação manufaturada permitida em distritos de padrão residencial; pequenas unidades de habitação (<1.000 pés quadrados) permitidas em distritos de padrão residencial; h) reduzir o uso de combustíveis fósseis e encorajar o uso de alternativas aos combustíveis fósseis, cujos itens de regulação são a presença de construções verdes; sistemas de energia solar; sistemas de energia eólica; i) incentivar o uso de subprodutos industriais, com apenas um item regulatório, consistente no desenvolvimento de parques ecoindustriais.

Nota-se, em uma rápida análise da lista de princípios elaborada pelos mencionados autores, a presença de preocupação mais intensa com proteção ambiental, estando presentes, também, várias questões sociais, como mobilidade urbana, acesso à moradia e senso de pertencimento à localidade — todos intrinsecamente relacionados aos indicadores de sustentabilidade urbana já apresentados neste trabalho e, via direta, ao direito a cidades sustentáveis, podendo, desta forma, desde que contextualizados à realidade brasileira, servirem de parâmetro para implementação do referido direito.

Entretanto, necessária a ressalva de que os princípios levantados pelos mencionados autores são bastante técnicos e não tocam em um dos principais pontos do conteúdo do direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira: a necessidade de participação popular na construção do desenvolvimento urbano sustentável, sendo inviável a conformação deste direito ante a ausência desta condicionante.

Assim, iniciando a análise dos elementos a estarem presentes no planejamento do solo que vise implementar o direito a cidades sustentáveis, tem-se como primeiro requisito essencial por este trabalho a necessidade de participação popular (conformada na ideia de gestão democrática da cidade) em sua elaboração, execução e fiscalização, nos termos do que prescreve o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, visto ser este instrumento um plano urbanístico especial. Conforme expõe Guedes (2012, p. 33), a efetiva participação de todas as camadas

sociais da população é uma espécie de requisito para que o planejamento urbano alcance um certo padrão de justiça social.

Nada mais justo que a participação direta da população quando da elaboração de um novo modelo de uso e ocupação do solo, pois esta será a principal afetada, positiva ou negativamente, por novas restrições ou permissões de uso e de ocupação do solo urbano, além do fato de que este requisito pode ajudar o Poder Público a identificar as necessidades e expectativas locais no que concerne à disciplina espacial, podendo elaborar, assim, políticas públicas com maior aceitação.

Essa participação popular na gestão e no planejamento da cidade e, portanto, do solo urbano, pode ser feita de várias formas. O art. 43 do Estatuto da Cidade traz um rol exemplificativo de instrumentos, tais como órgãos colegiados de política urbana, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conferências sobre assuntos de interesses urbanos, debates, entre outros. O que importa, no entanto, é a efetiva participação dos habitantes durante todo o processo, de forma a garantir certo poder de influência dos interessados, fazendo com que sejam ouvidos pelo Poder Público e suas questões, bem avaliadas.

Outro requisito importante é a necessidade de proteção do meio ambiente natural (relacionada, inclusive, com o exposto por Jepson e Haines), que deve começar com realização do zoneamento ambiental de modo precedente à realização do zoneamento urbanístico, ou a observância do determinado anteriormente pelos zoneamentos ambientais neste instrumento jurídico. Ou seja, o zoneamento ambiental deve servir de base para a elaboração do zoneamento urbanístico, para que haja a devida preservação e recuperação dos bens ambientais relevantes e análise das reais possibilidades de ocupação humana.

Este fato decorre da importância dada à proteção do meio ambiente natural pelo ordenamento jurídico brasileiro, em especial pelo previsto no art. 225 da Constituição Federal, em especial o previsto em seu §1º, III¹⁰¹, e art. 2º, VI, g, do Estatuto da Cidade¹⁰². Sabe-se que

¹⁰¹ 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: [...] III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

¹⁰² 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: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] g) a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2001).

os recursos naturais são finitos e sua preservação e conservação são necessárias para a manutenção não só da qualidade de vida da população, mas para a própria existência desta, de modo que é necessária uma rígida disciplina destes recursos para viabilizar o futuro da sociedade.

Como já exposto, as cidades são os grandes centros poluidores do mundo, onde mais ocorre a degradação ambiental, seja em decorrência do intenso consumo, da ocupação ilegal de áreas protegidas, por espraiamento, com a consequente ocupação de áreas verdes e ecossistemas nos entornos dos centros urbanos, pela excessiva emissão de CO₂, entre tantos outros fatores. Portanto, a proteção do meio ambiente natural em zona urbana é uma questão fundamental, devido aos fortes impactos que as cidades causam à fauna, à flora e aos ecossistemas e à saúde e ao bem-estar das pessoas.

Concorda-se, desta forma, com o entendimento de Rech Adir e Rech Adivandro (2016, p. 108-109), no sentido de que o zoneamento ambiental deve preceder o plano diretor, sendo uma plataforma sob a qual este último atua. Este mandamento, inclusive, pode ser depreendido do disposto no art. 2º do Decreto n.º 4.297/2002¹⁰³, o qual informa que o zoneamento ambiental é uma ferramenta de organização territorial que deve ser seguida de forma obrigatória na implementação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

Ora, sendo o zoneamento ambiental instrumento a ser seguido obrigatoriamente na implementação de planos, obras e atividades públicas e privadas, ele antecede estes outros instrumentos, os quais devem tê-lo por base. Como o plano diretor municipal é o instrumento base da política de desenvolvimento urbano, prevendo disposições sobre uso e ocupação do solo, deve, então, levar em conta o previsto no zoneamento ambiental. Este fato seria, inclusive, também uma decorrência da aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, como forma de evitar possíveis danos irreparáveis aos ecossistemas. Quanto a este ponto, ressalte-se que os municípios, quando da feitura do zoneamento urbanístico, podem ampliar a área de proteção; não podem, entretanto, reduzi-las sem a comprovação científica de que essa possibilidade não acarretará maiores prejuízos.

É relevante, no entanto, ter certo cuidado ao realizar o zoneamento ambiental e outros projetos de requalificação ecológicos e de meio ambiente nos centros urbanos, pois,

¹⁰³ Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002).

como afirma Freitas (2018), muitas vezes o discurso ambiental é utilizado para impor restrições construtivas em zonas que não são ambientalmente sensíveis, servindo para favorecer o mercado de terras para pessoas de alta renda e a especulação imobiliária, através da criação de espaços vazios, criados em decorrência das normas restritivas estabelecidas pelo Poder Público, gerando, desta forma, efeitos negativos tanto em âmbito social quanto ambiental, prejudicando a realização do direito a cidades sustentáveis.

Há, ainda, a possibilidade de surgimento da chamada gentrificação ambiental, ou gentrificação verde, com consequências negativas, especialmente, para a população de menor poder aquisitivo.

Este fenômeno consiste na exclusão ou deslocamento dos residentes locais, os quais seriam beneficiados por uma área verde/requalificação ambiental em decorrência da elevação dos preços dos imóveis/aluguéis da região, visto que estas ações tendem a tornar mais agradável a área em que são instaladas, fazendo com que estes bens sejam mais visados no mercado imobiliário por pessoas de maior poder aquisitivo (WOLCH; BYRNE; NEWELL, 2014, p. 235).

Esses habitantes acabam tendo de morar em áreas mais afastadas e ambientalmente mais degradadas (e conseqüentemente com menos infraestrutura e serviços urbanos), aumentando a desigualdade social e gerando injustiça ambiental. Isso afeta, portanto, o desenvolvimento urbano sustentável e o direito a cidades sustentáveis. Há, inclusive, estudos que ligam o aumento de áreas verdes qualificadas nos centros urbanos como causa de espraiamento (KOPROWSKA; ŁASZKIEWICZ; KRONENBERG, 2020), o que deve levar o gestor público a adotar medidas para evitar esse tipo de situação, causadora de tantos danos.

Para tanto, Wolch, Byrne e Newell (2014, p. 241) sugerem medidas “*just green enough*” para áreas com forte potencial para gentrificação ambiental, ou seja, seriam intervenções de menor porte, mas que ocasionassem impactos positivos na sustentabilidade destas zonas, devendo, para tanto, haver forte participação da comunidade na implementação destas medidas. Podem, ainda, ser adotadas pelo Poder Público para evitar efeitos negativos da presença de áreas verdes urbanas/melhoramentos ambientais no desenvolvimento urbano sustentável: provisão de habitações a custo acessível, programa de estabilização de aluguéis, incentivos fiscais, entre outros.

Ainda no que toca à questão ambiental, o planejamento do solo também deve se preocupar com os efeitos da emissão de carbono, se ocupando, principalmente, com os deslocamentos feitos na cidade, especialmente aqueles realizados por veículo automotor individual. Essa preocupação não refere-se apenas à questão das mudanças climáticas, mas à saúde da população, visto que o aumento da emissão de gases de efeito estufa também está relacionado a um recrudescimento do adoecimento da população, o que leva a um maior gasto, por parte do Poder Público, com questão de saúde, além de perdas econômicas devido à faltas no serviços.

Neste ponto, são várias as possibilidades do planejamento do solo para reduzir a emissão de gases de efeito estufa, como favorecer o uso misto da terra urbana, permitindo o maior desempenho de atividades diversas em uma zona, reduzindo, assim, os deslocamentos pela cidade; garantir uma densidade alta (tanto comercial quanto residencial), dentro dos limites, para cada zona, especialmente perto de estações de metrô e de outros corredores de transportes públicos; incentivar o uso de transportes alternativos, como bicicletas, entre outros (UN-HABITAT, 2013) quesitos que, inclusive, colaborariam com não só com a proteção ambiental, mas também com a facilidade de deslocamento e acesso a transporte público nos centros urbanos — outro viés presente dentro do conceito de direito a cidades sustentáveis aqui trabalhado. Estas medidas, além do incentivo à utilização de transporte público (que pode ser feito por várias formas, como a criação de corredores exclusivos), corroboram com o disposto no estudo de Jepson e Haines (2015).

Espaços públicos bem repartidos nas cidades, que também estão relacionados com a presença de espaços verdes urbanos, é um outro requisito para a implementação do direito a cidades sustentáveis quando da elaboração do planejamento do solo. Segundo Garau (2016, p. 4), os espaços públicos são vitais para a sustentabilidade urbana, pois facilitam o capital social, o desenvolvimento econômico e a revitalização comunitária, o que melhora não apenas a qualidade de vida da população, mas também pode gerar maior empoderamento cívico e acesso aos espaços institucionais e políticos. Os espaços públicos, assim, estariam bastante relacionados a questões como lazer e senso de pertencimento da população urbana.

Da mesma forma, os espaços públicos urbanos são muito importantes do ponto de vista ecológico e para a dinâmica de interação social, sendo esta uma das principais temáticas abordadas quando da elaboração da NAU, a qual coloca a implementação de seus objetivos sociais, econômicos e ecológicos de forma dependente de espaços públicos adequados, seguros e inclusivos (MEHAFFY; ELMLUND; FARRELL, 2019, p. 5).

A presença e valorização dos espaços públicos pode não estar ligada apenas aos interesses sociais e ambientais, mas, sim, a interesses econômicos, principalmente do mercado imobiliário, visto que, assim como a presença de áreas verdes urbanas, que são espécies de áreas públicas, via de regra, há valorização dos imóveis próximos àqueles bens, o que também, assim como a presença de espaços verdes, pode gerar gentrificação, pois, como há muita desigualdade econômica, é cada vez mais difícil as pessoas com menor renda manterem habitação em locais com bons espaços públicos, de forma que estratégias devem ser adotadas para evitar essa maior segregação espacial que pode surgir da implementação destas áreas (MADANIPOUR, 2019). Entre as possibilidades de ação estão as mesmas citadas para o controle da gentrificação ambiental.

Outro ponto fulcral no espaço das cidades, que afeta negativamente o direito a cidades sustentáveis, é a segregação socioespacial, motivada por vários fatores e deve ser combatida pelo planejamento do solo urbano. Neste ponto, o combate a este efeito negativo da urbanização será abordado como combate a suas causas, em especial o espraiamento, de modo que não será proposto um requisito de combate à segregação socioespacial, mas, sim, de resolução de suas principais causas.

Desta forma, o planejamento do solo também deve combater as causas e efeitos negativos do espraiamento urbano, que acaba por levar várias pessoas a habitarem as periferias das cidades, geralmente locais com pouco acesso a oportunidades, serviços, saneamento e infraestrutura, gerando, assim, uma forte segregação socioespacial, fazendo com que diversos grupos sociais tenham seu direito a cidades sustentáveis prejudicado. Assim, alguns aspectos do combate ao espraiamento serão aqui expostos como requisitos autônomos para a existência de um planejamento do solo para o desenvolvimento urbano sustentável. Isso decorre da complexidade desse fenômeno, principalmente quanto à relação de causa-efeito de seu desenvolvimento.

Entre as causas do espraiamento, como foi dito, está a especulação imobiliária, que, por si só, deve ser combatida, por gerar inúmeros outros efeitos negativos para os centros urbanos, como a presença de vazios urbanos, e por haver a previsão legal para tanto (Lei n.º 10.257, art. 2º, VI), conforme exposto.

Para tanto, os municípios dispõe de uma série de instrumentos que podem ser utilizados para o combate a especulação imobiliária (que ocorre com mais intensidade em áreas com melhor infraestrutura e serviços urbanos), como é o caso da imposição de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguido de aplicação de IPTU

progressivo e, quando cabível, desapropriação dos imóveis que não cumpram sua função social (BRASIL, 2015, p. 41), devendo o plano diretor prever as áreas onde serão aplicados os referidos instrumentos.

Outro instrumento passível de utilização no combate à especulação imobiliária é o direito de preempção, pois, como ensina Avzaradel (2013, p. 226), o município poderia adquirir imóveis nas zonas previstas para a aplicação deste instrumento de política urbana com o fito de controlar a valorização causada por sua atuação na área, para que ela seja objeto de reassentamento de famílias de baixa renda ou objeto de regularização fundiária.

Da mesma forma, outros instrumentos como operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e outorga onerosa do direito de construir (SOTTO, 2015) também podem ser utilizados no combate à retenção especulativa do bem imóvel, devendo, para tanto, haver a definição no Plano Diretor das zonas onde estes instrumentos podem ser aplicados, o que, logicamente, está relacionado ao zoneamento e à dimensão espacial do centro urbano.

O planejamento do solo urbano — até mesmo como uma forma de combater o espraiamento e de buscar um maior desenvolvimento urbano sustentável — deve adotar e incentivar usos mistos da terra urbana sempre que possível, contendo restrições apenas nos casos de usos e ocupações que efetivamente causem ou possam causar perturbações relevantes ao trânsito e à vizinhança (SOTTO, 2015, p. 275). Assim, a maior variedade de usos do solo urbano favorece uma melhor ocupação espacial da cidade.

Esse uso misto da terra urbana traz inúmeras vantagens, pois favorece o deslocamento da população no trajeto casa-trabalho, o que melhora a qualidade de vida e do próprio meio ambiente natural; ajuda a gerar uma cidade com melhor densidade; aumenta o acesso a empregos e o aproveitamento da infraestrutura, saneamento e serviços públicos urbanos, corroborando positivamente com a implementação do direito a cidades sustentáveis.

Outro aspecto importante do combate ao espraiamento diz respeito à redução dos espaços vazios existentes no perímetro urbano, geralmente motivados pela especulação imobiliária, sendo este fator, nas palavras de Amanajás e Klug (2018, p. 67), o principal para o controle do crescimento dos centros urbanos, de modo que o planejamento do solo, para implementar o direito a cidades sustentáveis, deve estar alinhado no combate a essa distorção urbanística.

Neste ponto, um efetivo instrumento para ocupação de espaço vazios e subutilizados — além dos já citados procedimentos de parcelamento, utilização e edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação e direito de preempção — consiste na instituição de ZEIS de vazios, que visam fornecer ao mercado popular e a pessoas de baixa renda terra urbana em áreas bem localizadas, onde há adequada infraestrutura urbana (SANTORO, 2012, p. 261). Isso contribui no combate à especulação imobiliária e à segregação socioespacial, além de reduzir os custos do Poder Público com o fornecimento de infraestrutura urbana, serviços públicos e saneamento.

A redução dos espaços vazios, principalmente quando ligados à presença de ZEIS de espaços vazios, ajuda no acesso à terra urbana e, conseqüentemente, ao direito à moradia digna por parte das populações com menor poder aquisitivo e grupos mais vulneráveis (principalmente quando articulada a uma efetiva regularização fundiária), tendo, portanto, estreita relação com o direito a cidades sustentáveis.

Outro fator relevante para um planejamento do solo ajudar na implementação do direito a cidades sustentáveis, principalmente no que concerne ao acesso à terra urbana e ao direito à moradia, é a promoção da regularização fundiária e de ZEIS de ocupação, de forma a melhorar a qualidade de vida das populações mais carentes e dar segurança em relação à posse do bem imóvel, auxiliando essas pessoas a habitarem áreas mais centrais e bem servidas de infraestrutura e serviços através de índices urbanísticos mais favoráveis e de ações governamentais de requalificação.

Por fim, o planejamento do solo deve levar em conta os impactos causados aos municípios limítrofes e/ou às zonas de influências dos centros urbanos (como zonas rurais e de expansão urbana), especialmente quando tratar-se de metrópoles e dos efeitos de espraiamento que estas podem causar.

Como já exposto, nenhuma cidade é sustentável *per si*, pois o que ocorre em sua área limítrofe tem impacto nos mais diversos locais, especialmente nas localidades próximas. Até mesmo por isso o Estatuto da Metrópole prevê, em seu art.12, §1º, II, a necessidade de elaboração de um macrozoneamento da unidade territorial urbana, quando da feitura do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana.

Deve, portanto, como informa Mencio (2013, p. 383), haver planejamento metropolitano, levando em conta a população e atividades econômicas do município em relação à sua zona de influência, com o fito de evitar degradação ambiental e outros efeitos

negativos do crescimento urbano não planejado. Assim, é mandatório que o planejamento do solo urbano também leve em consideração esses aspectos em sua elaboração e implementação.

Constata-se, assim, que muitos elementos aqui trazidos reforçam mais de um eixo do direito a cidades sustentáveis, como a questão do uso misto da terra urbana, que auxilia tanto no fomento ao trabalho quanto em questões ambientais e de circulação, assim como o combate ao espraiamento, que facilita o acesso à infraestrutura urbana e serviços, reduzindo a necessidade de investimentos financeiros nestas áreas, além de evitar maiores danos ao meio ambiente.

Expostos os problemas a serem combatidos e algumas de formas de solucioná-los, sintetiza-se os requisitos para um planejamento do solo que vise à implementação do direito a cidades sustentáveis da seguinte forma: a) necessidade da participação popular na sua elaboração, implementação e fiscalização dos zoneamentos, tanto ambiental quanto urbanístico; b) utilização do zoneamento ambiental como base para elaboração do zoneamento urbanístico; c) estímulo ao uso misto da terra; d) combate à gentrificação de qualquer espécie; e) combate à especulação imobiliária; f) combate à presença de espaços vazios urbanos em áreas com infraestrutura adequada, especialmente com a utilização de ZEIS; g) disposição de espaços públicos nas mais variadas zonas; h) estímulo ao uso de transporte público e alternativo, como bicicletas; i) promoção da regularização fundiária; j) previsão dos impactos possíveis a serem causados aos municípios vizinhos, às zonas rurais e de expansão urbana, especialmente quanto à questão social e ambiental.

Trata-se não de um rol exaustivo, mas meramente exemplificativo, trazendo as referências mais encontradas em revisão bibliográfica relacionadas ao direito a cidades sustentáveis, de forma que certamente outros modos de conformar este direito são plenamente possíveis, até mesmo por não haver ainda consenso quanto ao seu conteúdo.

Importa afirmar que estes são requisitos genéricos, pois cada município apresenta particularidades e desafios a serem encarados concretamente, de forma que os instrumentos específicos e os resultados de sua aplicação terão de ser avaliados concretamente, apesar de, certamente, boa parte do foi debatido aqui poder ser aplicado em centros urbanos de maior porte.

4.4 Fortaleza 2040: uma introdução

Fortaleza, como já foi expresso, apresenta inúmeros problemas semelhantes aos de várias outras grandes cidades brasileiras e do globo terrestre, tendo sido objeto de vários programas urbanísticos diferentes. Sua política de desenvolvimento urbano é regida pelo Plano Diretor Participativo de 2009, a Lei Complementar n.º 62, de 2 de fevereiro de 2009.

Mais recentemente, na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio Bezerra (2013-2016), foi proposto um novo e ambicioso plano para a cidade, no qual o desenvolvimento urbano é parte essencial. Trata-se do projeto Fortaleza 2040.

De acordo com seu sítio eletrônico¹⁰⁴, o programa Fortaleza 2040, comandado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), “[...] é um planejamento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo” (*on-line*), o qual contempla três grandes áreas: Plano Mestre Urbanístico, Plano de Mobilidade e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Em sua visão de futuro, o Fortaleza 2040 pretende transformar a capital cearense em uma das melhores cidades do país para viver e empreender:

[...] com boa qualidade de vida, economia competitiva e dinâmica, meio ambiente recuperado e conservado, e com equidade social no acesso aos serviços públicos, principalmente educação de qualidade, acompanhado da forte redução da pobreza e distribuição equitativa da renda e das oportunidades econômicas (FORTALEZA, 2016a, p. 115).

O programa começou a ser elaborado em maio de 2014, havendo, à época, contratação da Fundação Cearense de Apoio à Pesquisa (FCPC) para coordenar, executar e supervisionar as atividades relativas à criação do projeto, estabelecendo a metodologia para realização destas atividades. Oficialmente, o plano foi apresentado em 11 de julho de 2014 (GÓIS, 2018, p. 108).

É importante lembrar que o Fortaleza 2040 não deve ser confundido com um plano diretor, pois aquele é um instrumento de política de planejamento, enquanto este é uma ferramenta da política de desenvolvimento urbano, havendo, no entanto, necessidade de alterações legislativas significativas para a implementação do referido projeto, principalmente na Lei Orgânica e no atual plano diretor da capital cearense (FORTALEZA, 2016a, p. 238).

¹⁰⁴ Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 17 de out.2019.

Assim sendo, a elaboração do referido projeto contou com três fases distintas: a primeira, cujo produto final é denominado de “Fortaleza Hoje”, onde é encontrada a síntese diagnóstica sobre a cidade de Fortaleza; a segunda, chamada de “A Fortaleza que Queremos”, onde é traçada a visão de futuro para a cidade; e a terceira fase, onde ocorre, efetivamente, a elaboração do Plano Fortaleza 2040, detalhando as ações a serem tomadas na busca dos objetivos traçados (FORTALEZA, 2016a).

O Fortaleza 2040 é estruturado em seis módulos quadrienais, que coincidem com o início e o término de gestões municipais. O primeiro módulo referente ao período de 2017 a 2020; o segundo corresponde aos anos de 2021 a 2024; o terceiro ocorrerá de 2025 a 2028; o quarto e o quinto, de 2029 a 2032 e 2033 a 2036, respectivamente; e, por fim, o sexto corresponderá aos anos de 2037 a 2040 (FORTALEZA, 2016a).

O Fortaleza 2040 está organizado em 8 volumes, que contêm 32 planos: Volume 1 – Plano Fortaleza 2040; Volume 2 – Equidade Social, Territorial e Econômica; Volume 3 – Cidade Conectada, Acessível e Justa; Volume 4 – Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-estar; Volume 5 – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; Volume 6 – Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; Volume 7 – Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva; Volume 8 – Governança Municipal, Modelo de Gestão e Participação da Sociedade na Elaboração do Plano (FORTALEZA, 2016a, p. 16-17).

Excetuando-se o primeiro volume acima citado, todos os outros estão relacionados com um dos 7 eixos do Fortaleza 2040, sendo estes divididos da seguinte forma:

- 1) Equidade Social, Territorial e Econômica, que concentra os objetivos prioritários, relativos ao direito à vida e à cidade;
- 2) Cidade Conectada, Acessível e Justa, que trata da forma urbana, instalação dos corredores de urbanização, acesso da população à infraestrutura urbana, serviços, emprego, entre outros pontos;
- 3) Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-estar, cujo conteúdo aborda os afetos pela cidade e o desenvolvimento de uma cultura de paz como formas de melhorar a qualidade de vida da população;
- 4) Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento, o qual contempla a melhoria da educação, desenvolvimento científico e tecnológico, desenvolvimento cultural, e aumento da qualificação do trabalhador;
- 5) Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, abordando a recuperação e conservação ambiental, com especial foco nos recursos hídricos e na promoção de energias renováveis;
- 6) Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva, visando o crescimento econômico, do emprego e da renda;
- 7) Governança Municipal, tratando das relações do

governo municipal, comunidade e sociedade civil na elaboração de políticas públicas e programas para o desenvolvimento urbano (FORTALEZA, 2016a, p. 178-181).

Abarca, desta forma, vários aspectos da vida e do desenvolvimento urbano, reformulando e aprofundando políticas urbanas para a cidade de Fortaleza, dando uma nova feição para várias zonas da capital cearense.

Assim, como afirma Góis (2018, p. 25), trata-se de um plano com estratégias de curto, médio e longo prazo a serem implementadas até o ano de 2040, pensado como um plano de Estado, e não como mero plano de governo, os quais são limitados temporalmente em um período de quatro anos, coincidentes, geralmente, com o tempo de uma gestão do chefe do Executivo Municipal.

Nota-se, desta forma, tratar-se de um plano complexo, com vários eixos. Conta com a contribuição de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, os quais trabalharam em conjunto para a elaboração de uma agenda de desenvolvimento urbano e social para a capital cearense. Em princípio, esses profissionais foram divididos em três equipes: urbanismo e mobilidade; social e econômica; e mobilização e participação social (FORTALEZA, 2016a, p. 19).

Realizou-se, então, um diagnóstico de vários problemas existentes em Fortaleza, como a desigualdade na distribuição espacial de oportunidades; a ausência de redes de infraestruturas em grande parte da urbanização; a precária ocupação urbana da orla da cidade, com excesso de fluxo automobilístico; destruição de grande parte da herança cultural edificada; a mobilidade com acessibilidades complexas e de operação inviável por sua baixa integração com os usos do solo; as más condições sanitárias nas zonas periféricas; a destruição do caráter de vida de vizinhança; a ausência de arborização dos sistemas de espaços públicos; o déficit habitacional crescente e a baixa conectividade entre os bairros de habitações vulneráveis e as demais zonas urbanas, entre tantos outros desafios (FORTALEZA, 2016a, p. 60-61).

Para tentar superar essas adversidades, o Plano, segundo seu sítio eletrônico¹⁰⁵ (*on-line*), formulou a integração dos eixos social, ambiental, urbanístico, econômico e de mobilidade, levando em conta a região metropolitana estendida e a participação popular na elaboração de suas propostas para o desenvolvimento urbano da cidade.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>. Acesso em: 17 de out. 2019.

Há várias críticas quanto à efetiva participação popular na elaboração do Plano. Silva (2018a, p. 106-107), por exemplo, afirma que, apesar de as reuniões do Fortaleza 2040 mostrarem-se, *a priori*, um campo de boas possibilidades para uma construção mais democrática da cidade, na prática isso não aconteceu, pois “[...] ocorreram impeditivos, desigualdades e hierarquias no que se relaciona à participação”, questionando-se, ao fim, se esse desvio decorreria do Plano em si ou de fatores históricos e contextuais da democracia local (SILVA, 2018a, p. 106).

Da mesma forma, Góis (2018, p. 109), cita a inexistência de um Núcleo Gestor formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público como um dos fatores a impedir a real participação popular no plano: “Observando esses pontos, vemos que a inexistência de um Núcleo Gestor no plano estratégico suprimiu a possibilidade de participação social na construção coletiva da metodologia do plano. [...]. Dessa forma destaca-se uma natureza tecnocrática do Fortaleza 2040”.

O referido autor (2018, p. 111) continua suas críticas neste ponto e destaca que, compulsando o calendário das reuniões do Fortaleza 2040, evidenciou que a maioria das reuniões ocorreu no período da manhã, em dias úteis, horário em que boa parcela da população encontra-se laborando, além do fato de que em nenhum dos encontros realizados houve participação significativa da população da regional, nunca chegando esse número a 0,1%.

Outra crítica relevante em relação ao projeto é a uma possível mercantilização da cidade, que caracteriza o papel de cidade-modelo apresentado pelo Plano, onde a própria questão do desenvolvimento urbano sustentável estaria presente com foco em questões de marketing, para divulgação de Fortaleza para mercados globais, não objetivando diretamente o bem-estar da população (PINHEIRO; FARIAS, 2018).

Como todo plano de desenvolvimento urbano, a questão espacial, refletida no uso e ocupação do solo, é marcante, e tem seu principal indutor no Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade. Assim, ante as questões aqui levantadas, propõe-se a análise dessa dimensão do referido projeto em face do direito a cidades sustentáveis.

4.5 Plano Mestre de Urbanismo e Mobilidade do Fortaleza 2040: cidade para quem?

O presente tópico tem como objetivo analisar se os usos e ocupações do solo urbano propostos pelo Plano Fortaleza 2040 estão de acordo com o rol de requisitos elaborados por esta dissertação para conformar o direito a cidades sustentáveis.

É importante, no entanto, afirmar que o Fortaleza 2040 não possui um planejamento de uso e ocupação do solo urbano definitivo, possuindo, sim, um Plano Mestre de Urbanismo e Mobilidade, cujo objetivo é gerar “[...] um item específico denominado Plano de Zoneamento dos Usos do Solo, formalizando assim o instrumento comumente usado para regulamentar esses usos e exercer o controle edificatório” (FORTALEZA, 2016, p. 215), também servindo como “[...] guia ou base para outras regulamentações públicas relativas à cidade e seu crescimento, como os controles sobre edificações” (FORTALEZA, 2016, p. 218).

Há, portanto, apenas um indicativo de qual será a base desse planejamento do solo urbano, até mesmo porque este Plano Mestre pode sofrer alterações técnicas e ainda não foi aprovado pelas instâncias legislativas, sendo, no entanto, como já referido, orientador de todo um processo formulado no Fortaleza 2040.

Desta forma, fica evidente que, para buscar as disposições de uso e ocupação do solo, há de se atentar para o presente no Plano Mestre de Urbanismo e Mobilidade, cujo conteúdo encontra-se nos volumes 3, parte I e II, Cidade Conectada, Acessível e Justa, do Fortaleza 2040, de modo que estas publicações serão o objeto da presente análise.

Também é importante afirmar que a análise não levará em conta a conformidade das disposições sobre uso e ocupação do solo do plano mestre em relação ao resto do Fortaleza 2040, nem em relação a outras legislações urbanísticas e ambientais do referido município. Certamente que uma análise mais contextualizada seria mais enriquecedora, mas ampliaria em excesso o objeto do presente trabalho. É, portanto, uma análise mais quantitativa (presença ou não dos requisitos encontrados para um planejamento do solo urbano conformador do direito a cidades sustentáveis) que qualitativa, apesar de tecer certos comentários qualitativos acerca de certos elementos presentes no citado Plano.

Da mesma forma, as limitações desta análise não visam afirmar categoricamente se os indicativos de zoneamento e planejamento do solo urbano propostos para o Fortaleza 2040 são efetivamente eficientes ou não, mas apenas se há a efetiva preocupação em conformar o desenvolvimento urbano sustentável em suas três dimensões, buscando, assim, também conformar o direito a cidades sustentáveis. A eficácia ou não deste tipo de disposição só pode ser auferida na prática, entretanto, o direcionamento do projeto pode, e deve, ser analisado antes de sua implementação.

Também é importante destacar que a análise ficará mais detida no texto das proposições para a dimensão espacial de Fortaleza do plano em análise do que aos mapas elaborados, até mesmo porque estes estão sujeitos a maiores modificações no decorrer do tempo, necessitando de aprovações por parte do Legislativo, enquanto a proposta de disposição espacial dos usos e ocupação do solo são da própria essência do projeto, fazem, assim, parte de sua natureza, podendo ser feita a análise em relação a este conteúdo.

Desta forma, serão analisadas a presença dos seguintes pontos no Plano Mestre Urbanístico do Fortaleza 2040: a) necessidade da participação popular na sua elaboração, implementação e fiscalização do planejamento do solo urbano; b) a utilização do zoneamento ambiental como base para elaboração do zoneamento urbanístico; c) estímulo ao uso misto da terra; d) combate à gentrificação de qualquer espécie; e) combate à especulação imobiliária; f) combate a presença de espaços vazios urbanos em áreas com infraestrutura adequada, especialmente com a utilização de ZEIS; g) dispor de espaços públicos nas mais variadas zonas possíveis; h) estimular o uso de transporte público e alternativo, como bicicletas; i) promoção da regularização fundiária; j) deve levar em conta os impactos possíveis a serem causados aos municípios vizinhos, às zonas rurais e de expansão urbana, especialmente quanto à questão social e ambiental.

De início, então, busca-se encontrar a previsão de mecanismos de efetiva participação popular¹⁰⁶ no Plano Mestre do Fortaleza 2040.

Ao compulsar o documento, encontrou-se referência à participação popular no item “Governança” (FORTALEZA, 2016b, p. 304-306), onde são expostas a) a necessidade de criação de um Conselho Gestor do Plano de Acessibilidade e Mobilidade Urbana, a ser formado por membros dos diversos seguimentos interessados; b) a disponibilização de informações, com base na legislação em vigor; criação de sistema para receber sugestões; c) a submissão dos principais projetos de mobilidade urbana ao referido Conselho Gestor; d) a promoção da participação popular por meio de audiências públicas, seminários e fóruns; e) incentivo e indução da presença de técnicos junto aos vários grupos, entidades e/ou comunidades, objetivando o aumento do nível de discussão técnica para que possa haver o melhoramento das propostas elaboradas por esses grupos junto ao Poder Público.

¹⁰⁶ De forma alguma a análise aqui feita refere-se à participação popular no Plano Fortaleza 2040 como um todo, mas em relação ao presente no Plano Mestre e às referências nele contidas. Também é importante referir outros estudos, como o de Góis (2018) e Silva (2018a), que, ao analisarem o Fortaleza 2040, encontraram déficit na participação popular, mesmo com a disponibilização de audiências públicas, sítios eletrônicos com informações e espaço para sugestões etc.

Porém, esses pontos referem-se basicamente à gestão do Plano, e não à sua elaboração, que não traz nenhuma evidência ou maior referência de participação popular — assim, passa a ideia de ser um documento elaborado tecnicamente, sem maiores intervenções por parte dos habitantes e comunidades de Fortaleza.

Desta forma, diante desta ausência de participação popular na elaboração do Plano Mestre do Fortaleza 2040, não há como dar por presente este quesito de suma importância para evitar que o discurso técnico seja utilizado ao bel prazer do Poder Público, sem o cumprimento do dever de possibilitar a influência dos habitantes da cidade quanto aos rumos desta.

São encontradas algumas referências quanto ao respeito/antecedência ao zoneamento ambiental como plataforma do Plano Mestre, a exemplo da observância das áreas de proteção permanente (APPs) na elaboração do plano. Além disso, levou-se em conta as “intrusões de urbanizações na base natural”¹⁰⁷ (FORTALEZA, 2016, p. 27-34), referência que é repetida na seguinte forma:

O Plano buscou tornar o verde existente onipresente em relação às futuras urbanizações, da mesma forma que cuidou da preparação de um novo processo de crescimento que venha a resgatar os recursos da natureza e ensejar diversificados padrões de convívio de residentes com esses recursos na forma de diversificados parques com variados lugares de acesso (FORTALEZA, 2016b, p. 131).

Neste ponto, o Plano demonstra que, pelo menos teoricamente, tenta obedecer ao quesito da utilização do zoneamento ambiental como base para o zoneamento urbano, devendo ser este realizado posteriormente àquele como forma de melhor preservar os recursos naturais e os ecossistemas locais.

Entretanto, o Plano Mestre não traz praticamente nenhuma especificação ou estudo sobre essas áreas de proteção, não havendo, inclusive, nenhuma referência sobre a presença de unidades de conservação ou a compatibilização com zoneamentos ambientais estaduais e/ou federais, tampouco sobre o disposto no Decreto n.º 4.297/2002 ou a qualquer outros estudos referentes a esta questão, de modo que, como afirmam Rech adir e Rech advandro (2012, p. 137), “[...] não há como aceitar que o zoneamento ambiental seja elaborado sem a cientificidade necessária a um instrumento de tamanha grandeza, que

¹⁰⁷ O plano traz mapas referentes a essa questão (FORTALEZA, 2016a, p.28-37).

representa a garantia de um meio ambiente saudável e, conseqüentemente, da própria vida como conhecemos”.

Assim, por não haver maiores referências quanto ao zoneamento ambiental no plano mestre, considera-se o quesito parcialmente prejudicado, apesar de tentar demonstrar a necessidade da obediência à proteção do meio ambiente natural em precedência à realização do restante do Plano.

Quanto ao incentivo aos usos mistos do solo urbano, o Plano Mestre oferece robustez. São vários os momentos em que há referência a esse tipo de utilização do solo, como, por exemplo, no centro da cidade, na zona central da cidade, na Aerolândia, nos projetos de bairros de ciência e tecnologia, na Praia de Iracema, zonas secundárias, entre outros (FORTALEZA, 2016a).

Segundo Góis (2018, p. 26), essa presença de uso misto do solo com a alta densidade populacional é marcante nas Unidades de Vizinhança conectadas por corredores de Urbanização Orientados pelo Transporte Público, que seria uma proposta baseada na ideia de cidade compacta, “[...] entendida pelo plano como um padrão de urbanização que articula usos do solo, em sua heterogeneidade e suas diferentes intensidades, de maneira articulada com os transportes, os centros de emprego, os serviços públicos e os centros de educação” (GÓIS, p.26-27).

Desta forma, tem-se por presente a diretriz de incentivo ao uso misto do solo urbano no Plano Mestre do Fortaleza 2040, fato que tende a reduzir o espraiamento e as conseqüências sociais e ambientais negativas na população dos centros urbanos, como aumento da poluição atmosférica e sonora, congestionamentos, e desperdícios de recursos naturais (MADANIPOUR, 2019, p. 6).

Questão relevante para o viés social do planejamento do solo urbano, a ausência de maiores referências a métodos capazes de combater o processo de gentrificação causou certa estranheza, pois vários pontos do Plano Mestre podem acarretar esse efeito, como a presença de novas áreas verdes urbanas, espaços públicos abertos e a proximidade de corredores de transporte público em áreas habitadas por populações de baixa renda, como é o caso das chamadas “Áreas de Oportunidades”, definidas pelo Fortaleza 2040 como

[...] parcelas individuais ou grupos de parcelas, sejam elas atualmente comerciais, residenciais ou industriais, e que são estrategicamente localizadas em situações de grande potencialidade de conectividade acessível. Assim, seriam retroadequadas as

situações atuais de baixo rendimento como desempenho urbano, sejam elas comunidades precárias com fortes demandas de melhorias contextuais, parcelas industriais em desuso, ou zonas decadentes, por não contar com estímulos nas regras de zoneamento vigentes. (FORTALEZA, 2016a, p. 85).

Ou seja, são áreas de urbanização precária, geralmente habitadas por pessoas de baixa renda, que devem receber inúmeras melhorias urbanísticas para que sejam integradas à cidade da melhor forma, gerando, possivelmente, valorização imobiliária e elevação do custo de vida local, ainda mais levando-se em conta a ideia de trazer para algumas dessas áreas os chamados “Bairros de Ciência e Tecnologia”, onde seriam localizadas empresas ligadas aos ramos tecnológicos (FORTALEZA, 2016a, p. 85-86).

Outra área com grande possibilidade de gentrificação é a da chamada Aerolândia Verde, cuja existência dependeria da transferência do aeroporto Pinto Martins para a zona metropolitana de Fortaleza e, em seu lugar, seria criando um amplo espaço verde com obras de requalificação local e construção de novos empreendimentos imobiliários, o que certamente valorizaria bastante a região.

São muitos outros os exemplos de áreas que podem estar sujeitas ao processo gentrificatório em Fortaleza, decorrente das medidas do Plano Mestre. Entretanto, pouco é falado sobre essa questão no documento e, em grande parte, essa abordagem é genérica, apenas apontando “[...] a necessidade de que gestores, empreendedores imobiliários, planejadores, advogados, proprietários de negócios e residentes deverão apoiar a meta da urbanização equitativa e de impedir perdas sociais” (FORTALEZA, 2016a, p. 259) e sugerindo, no caso dos Corredores de Urbanização, “[...] o engajamento dos grupos da comunidade e advogados da habitação social no processo de planejamento setorial executivo do Corredor, quando isto ocorrer, participando desde o início, o que ajudará a limitar este risco” (FORTALEZA, 2016a, p. 68).

Desta forma, não há como ter por presente o requisito da disposição de meios para tentar conter a gentrificação no Plano Mestre, visto que este pouco trata do assunto — quando o faz, é de maneira superficial, além de terceirizar o tratamento da questão para outras esferas políticas, não objetificando a abordagem do tema.

O combate à especulação imobiliária e aos vazios urbanos também não aparece com destaque no Plano Mestre. O Estatuto da Cidade dispõe acerca da obrigatoriedade da retenção especulativa, subutilização ou não utilização dos imóveis urbanos (art. 2º, VI, e), trazendo, para tanto, vários instrumentos de combate a estas situações, como parcelamento,

edificação e utilização compulsórios (DENALDI *et al.*, 2017, p. 176), IPTU progressivo e desapropriação-sanção (FERNANDES, 2010, p. 58), direito de preempção (AVZARADEL, 2013, p. 209), usucapião especial urbana, entre outros. Nenhum dos referidos instrumentos, no entanto, aparece no Plano Mestre, nem como referência.

Apesar de fazer o diagnóstico de que o maior desafio a ser superado pelo Plano é a promoção da equidade física, proporcionando habitação acessível para toda a população da cidade, evitando remoções, eliminando áreas de risco e fortalecendo a vizinhança (FORTALEZA, 2016a, p. 252-253), o Plano Mestre refere-se apenas à inserção e conectividade destas áreas à cidade formal, o que, por si, é positivo. Porém, as medidas para tanto podem acarretar a própria saída destas comunidades das áreas em que se encontram, devido à especulação imobiliária e à gentrificação.

Boa parte do Plano Mestre adota estratégias de mercado para a requalificação urbana e aproveitamento da terra urbana vazia, como no caso da introdução de transporte público em áreas anteriormente desconectadas, que, entende-se geraria interesse de construtores para desenvolver a região (FORTALEZA, 2016a, p. 67).

Os efeitos negativos da abordagem mercadológica do Plano Mestre ficam evidentes com a referência já feita à possibilidade de processos de gentrificação em várias áreas da capital cearense, além diagnosticar a necessidade de ações para buscar um desenvolvimento urbano mais equitativo:

Em resumo, o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade – Fortaleza 2040 aponta a necessidade de que gestores, empreendedores imobiliários, planejadores, advogados, proprietários de negócios e residentes deverão apoiar a meta da urbanização equitativa e de impedir perdas sociais. Isso pode ser definido como a criação e a manutenção de comunidades diversificadas, em termos econômicos e sociais, que sejam estáveis em longo prazo, por meios que possam gerar um mínimo de custos de transição que venham a recair sobre residentes vulneráveis e de baixa renda (FORTALEZA, 2016a, p. 258).

No entanto, o Plano Mestre não traz uma abordagem mais direta ou efetiva sobre a questão¹⁰⁸, deixando seu tratamento apenas no diagnóstico e na esfera teórica, repassando a responsabilidade para outros atores políticos públicos e privados, de modo a evidenciar a

¹⁰⁸ Há referência a um sistema de captação das mais valias do solo urbano geradas pela integração do sistema de transporte a várias áreas da cidade, o que poderia ser utilizado para financiar habitação social e transporte, mas não há maiores detalhamentos de uma utilização mais efetiva deste instrumento, aparecendo mais como uma sugestão para o Poder Público (FORTALEZA, 2016a, p. 203-204).

ausência de conteúdo neste ponto e dar margem ao que já ocorre com vários planos diretores do país, onde boa parte dos instrumentos de política urbana e de intervenção espacial é delegada para outras leis, que, muitas vezes, nunca são criadas, tornando ineficaz a realização de uma urbanização mais justa.

Essa abordagem mercadológica entra em choque com partes do Plano Mestre, onde há a previsão de “Evitar abordagens com base em mercado para as urbanizações com propósitos de desenvolvimento comunitário” (FORTALEZA, 2016a, p. 258), como forma de proteger as conquistas das comunidades de menor renda, geradas pelas melhorias urbanísticas do Fortaleza 2040 — não estabelecendo, no entanto, estratégias para as chamadas áreas de oportunidades e zonas secundárias, habitadas por pessoas de menor renda.

Assim, o plano prevê maior atuação estatal em melhorias e projetos urbanos, mas nenhuma solução direta para evitar que a população mais vulnerável seja atingida pela especulação imobiliária, que tende a internalizar as externalidades positivas geradas por esse processo, pouco sendo abordado quanto à captação estatal das mais valias geradas por este ponto.

Inclusive, vale a menção de que o único termo relativo à especulação imobiliária presente no Plano Mestre do Fortaleza 2040 é “vazios especulativos”, no verbete sobre dispersão urbana no glossário da segunda parte do plano (FORTALEZA, 2016b, p. 330), nada mais sendo reportado neste sentido, o que, por si só, parece ser bastante sintomático.

Outros pontos ausentes no Plano Mestre são a promoção da regularização fundiária e a regularização das ZEIS¹⁰⁹, fato também reportado na pesquisa de Góis (2018, p. 182) ao analisar o mesmo documento, deixando, assim, ausentes dois importantes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade na busca de uma cidade socialmente mais inclusiva.

Neste ponto, é interessante notar a presença marcante e bem definida da utilização de operações urbanas consorciadas no Plano Mestre (FORTALEZA, 2016b, p. 210-211), instrumentos que, muitas vezes, são desvirtuados, objetivando mais a viabilização de empreendimento privados do que a democratização dos espaços públicos (BRASIL, 2016, p. 175). Assim, nota-se a predileção por dar contornos mais elaborados a um instrumento de política urbana cujo uso, se desvirtuado, pode gerar problemas urbanísticos graves, ao invés

¹⁰⁹ Há, no Plano, apenas um mapa com a presença de ZEIS, mas nada é abordado sobre a sua regularização.

de abordar instrumentos capazes de tornar a cidade mais inclusiva socialmente, fazendo, neste ponto, um silêncio eloquente.

Quanto à presença e valorização dos espaços públicos, o Plano Mestre apresenta inúmeras propostas para diversas áreas da cidade. Há mapas no projeto apresentando locais de requalificação de espaços públicos (FORTALEZA, 2016a, p.134-135), proposta de ampliação de áreas verdes urbanas (FORTALEZA, 2016a, p. 168-169) em várias áreas da cidade e até proposta de criação de novos espaços públicos, como no caso da transformação da área hoje ocupada pelo aeroporto Pinto Martins em área verde.

Há, também, uma proposta de sistematização da rede de parques urbanos com os novos projetos de urbanização e o sistema de transportes públicos, visando fornecer e tornar acessível à população espaços de lazer, entretenimento e celebração (FORTALEZA, 2016a, p. 230). Além disso, há a proposição para criação de novos centros de cultura, distribuídos geograficamente para permitir a acessibilidade da população de todas as regiões da cidade (FORTALEZA, 2016a, p. 240), havendo, inclusive, mapa dispendo sobre suas localizações (FORTALEZA, 2016a, p. 242-243).

Estes são apenas alguns exemplos do tratamento dado aos espaços públicos pelo Plano Mestre, de forma que tem-se por presente o referente quesito.

Outro ponto considerado presente no Plano Mestre é o estímulo ao uso de transportes públicos e alternativos, como bicicletas. Boa parte do documento trata justamente da integração das partes mais isoladas da cidade através de transporte público de fácil acesso aos habitantes, a exemplo dos corredores de urbanização orientada pelo transporte público (FORTALEZA, 2016a, p. 51-53).

Entre as várias propostas para estímulo a utilização do transporte público e alternativo, há planos para a ampliação de um sistema de BRT (Bus Rapid Transit) e bondes elétricos com os respectivos mapas de localização (FORTALEZA, 2016b, p. 118-130), além da previsão de prioridade para sistema de ônibus, veículos sobre trilhos e bicicletas na integração intermodal proposta (FORTALEZA, 2016b, p. 300), da ampliação e incorporação do sistema de ciclovias e ciclofaixas (FORTALEZA, 2016b, p. 264-265) e da previsão de bicicletários como parte da infraestrutura do sistema de mobilidade urbana (FORTALEZA, 2016b, p. 251).

Ainda há uma proposta para criação de zona de baixa emissão de poluentes, onde seria proibido o acesso de veículos que não atendessem a determinado nível de emissão de

poluentes (FORTALEZA, 2016b, p. 287), o que tende a desestimular a utilização de veículos individuais, podendo gerar benefícios sociais e ambientais para toda a cidade, além de redução dos gastos estatais na saúde.

Quanto à previsão os impactos possíveis a serem causados aos municípios vizinhos, em especial à região metropolitana, às zonas rurais e de expansão urbana, o Plano Mestre faz algumas referências ao assunto. Logo na primeira parte do documento (FORTALEZA, 2016a, p. 21-25), há referência a respeito de Fortaleza em seu contexto metropolitano, delimitando sua zona de influência e conectividade em um raio de 100km.

Além disso, ao falar sobre a Região Metropolitana, o Plano Mestre propõe que o aeroporto Pinto Martins seja transferido para lá (FORTALEZA, 2016a, p. 92), o que poderia gerar mais empregos no setor aeroviário. Prevê, também, em vários mapas (FORTALEZA, 2016b), certa integração do transporte público e de vias de mobilidade entre as cidades mais próximas a Fortaleza.

Entretanto, um ponto chama a atenção. O primeiro é a falta de abordagem acerca da possibilidade de haver espraiamento para essa região, em decorrência das obras de renovação urbana previstas no Plano Mestre, as quais, como já referido, o próprio documento admite poderem gerar gentrificação e dificuldade de acesso à terra urbana. Além disso, não há qualquer referência aos possíveis impactos ambientais. Desta forma, apesar de contextualizar Fortaleza em relação a sua Região Metropolitana, entende-se que esta é uma grave omissão.

Conclui-se, portanto, que o Plano Mestre do Fortaleza 2040 apresenta bons projetos para espaços públicos urbanos; usos misto da terra, de modo a reduzir os deslocamento, reduzindo a emissão de carbono e buscando dar maior acesso da população geral a centros de emprego e de incentivo ao uso de transporte público e alternativo. No entanto, não dispõe sobre mecanismos mais efetivos de combate à gentrificação, aos espaços vazios e à especulação imobiliária, de forma que pessoas de baixa renda podem continuar excluídas da cidade formal, inclusive gerando espraiamento extraurbano e maiores impactos na zona metropolitana da cidade, fato não levado em conta pelo projeto. Desta forma, a conformação deste tipo de disposição acerca dos usos e ocupação do solo urbano não colabora com uma efetiva implementação do direito a cidade sustentáveis, dado ao seu potencial de gerar mais segregação socioespacial (em uma cidade já extremamente segregada) e espraiamento, gerando a possibilidade, desta forma, de impactos sociais e ambientais negativos.

Se realmente há o intuito do Plano Mestre de fomentar o desenvolvimento urbano sustentável, é necessário mais foco na questão social e na promoção de igualdade de oportunidades aos habitantes da cidade, o que, aparentemente, fica apenas como marco teórico, sem grandes objetivações.

5 CONCLUSÃO

O mundo avança, pelos estudos feitos, para um nível de urbanização ainda desconhecido pela sociedade global, sendo um fenômeno de maior expansão nos continentes Africano e Asiático, mas ainda em andamento em outras regiões, como a América do Sul e a Europa. Assim, diante de tanta complexidade, este processo traz consigo inúmeros problemas e desafios.

Neste ponto, há inúmeras diferenças entre os países do sul e do norte global, nos quais os centros urbanos das nações da primeira zona (países em desenvolvimento) apresentam problemas relativos ao acesso à moradia digna, saneamento e infraestrutura urbana, enquanto os países desenvolvidos contam com grandes índices de poluição e degradação ambiental, além de certo nível de segregação socioespacial. Estas situações afetam diretamente a qualidade de vida da população mundial e a capacidade de manutenção dos sistemas ecológicos, colocando em risco o futuro da humanidade e dos ecossistemas.

A questão urbana é discutida em vários níveis, do global ao local, já há algumas décadas. Em âmbito internacional, destaca-se a UN-Habitat, agência da ONU para assentamentos humanos, que realiza, a cada 20 anos, a conferência Habitat, na qual é proposta, com a participação de inúmeros países, uma agenda consensual (atualmente a Nova Agenda Urbana) para o desenvolvimento urbano das nações, abarcando os principais problemas enfrentados pelas cidades e assentamentos humanos.

Apesar dos problemas, os centros urbanos também oferecem oportunidades para o desenvolvimento humano e o futuro do planeta, pois é possível aproveitar algumas de suas características — alta densidade e maior facilidade para fornecimento de serviços, por exemplo — como forma de reduzir poluição e degradação ambiental, facilitar acesso a empregos, reduzir gastos públicos etc.

Para alcançar os benefícios que podem ser gerados pela criação de centros urbanos, debate-se e defende-se o modelo das cidades sustentáveis, em que se propõe a união entre duas agendas, a urbana e a ambiental, e pode ser definido como as cidades que, respeitando o princípio da justiça intergeracional, são socialmente inclusivas, economicamente eficientes e ambientalmente sustentáveis — sendo esta última dimensão uma base para atuação das outras.

Quanto ao seu conteúdo, em busca feita por indicadores de instituições diferentes, encontrou-se uma série de elementos os quais as cidades sustentáveis visam disciplinar, como

a preocupação com mudanças climáticas e aquecimento global, poluição atmosférica, destinos dos resíduos sólidos e reciclagem, participação democrática, moradia digna, segurança urbana e transporte público de qualidade.

Trazendo o debate para o âmbito nacional, o Brasil, como um país bastante urbanizado, com quase 90% da população habitando zonas urbanas, passou, e ainda passa, por um processo de urbanização bastante veloz, sem grandes planejamentos, o que gerou cidades marcadas pela desigualdade social, fato que acaba por também gerar intensos problemas ambientais ao país, questões que vão se aprofundando com o passar dos anos.

Visando manejar a situação urbanística nacional e para atender os reclamos dos pactos que envolveram questões econômicas, sociais e ambientais, o Brasil aprovou uma série de leis referentes à política de desenvolvimento urbano, prevendo, inclusive, um capítulo constitucional sobre o tema, composto pelos art. 182 e 183, além da previsão do direito a cidades sustentáveis, como diretriz de política urbana nacional.

Quando da análise deste direito, concluiu-se que ele possui conteúdo diferente do chamado direito à cidade, apesar de possuir várias intercessões com este paradigma e do fato de muitas vezes serem utilizados como sinônimos pelos juristas brasileiros da área do direito urbanístico. Entretanto, enquanto o direito à cidade possui uma conotação de caráter político/filosófico, o direito a cidades sustentáveis possui, sim, conteúdo jurídico.

Enquanto seu texto prevê que o direito a cidades sustentáveis consiste na garantia do “[...] 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”, seu conteúdo vai além, englobando também a necessidade de proteção ambiental (em todas as suas formas), decorrente da referência ao princípio da equidade intergeracional e do termo “sustentável”, além da necessidade de garantia da participação popular na gestão da cidade.

Desta forma, tem-se que o direito a cidades sustentáveis é um verdadeiro direito fundamental, decorrente da cláusula de abertura existente na Constituição de 1988 (art. 5º, §2º), fundamentado nos art. 5º, XXII e XXIII; art. 170, III; art. 182 e art. 225. Trata-se de um direito difuso, direcionado à coletividade.

Este direito apresenta confluências com vários indicadores de sustentabilidade para centros urbanos analisados, o direito à moradia digna, participação popular proteção ambiental, mobilidade urbana, entre outros, de modo a abarcar as três dimensões do

desenvolvimento sustentável (ecológica, social e econômica), sendo possível afirmar que, portanto, o Brasil adota, pelo menos em tese, um modelo de desenvolvimento urbano sustentável.

Propugna-se, também, pela necessidade do planejamento urbano para a realização do direito a cidades sustentáveis, havendo inúmeros institutos e instrumentos a serem utilizados neste regramento, desde diretrizes da NAU até o plano diretor, instrumento básico de política urbana nacional, que visa a uma aplicação mais concreta da política urbana em âmbito local.

Destaca-se, ainda, que a importância do Estatuto da Cidade como instrumento paradigmático da política urbana nacional, ao regular o disposto do art.182, da Constituição e trazer uma série de diretrizes ainda não foi reconhecida, e os instrumentos os quais os entes públicos e particulares devem e podem seguir para o alcance de um desenvolvimento urbano de caráter mais sustentável, sendo, portanto, uma espécie de lei geral do direito urbanístico brasileiro, visando garantir as funções sociais da cidade e a função social da propriedade, orientando a ordem jurídica nacional para a consecução do direito a cidades sustentáveis.

Neste ponto, referente ao planejamento urbano para a realização do direito a cidades sustentáveis, encontram-se importantes instrumentos nas figuras do planejamento do solo e do zoneamento, que estão intrinsecamente ligados à questão espacial das cidades, que encontram, principalmente na especulação imobiliária, espraiamento/dispersão e gentrificação, causas e efeitos da segregação socioespacial, efeito que mina a realização do direito a cidades sustentáveis.

Tem-se, no entanto, o planejamento do solo urbano não como um instrumento mágico, mas, sim, como um importante mecanismo para a organização do uso e ocupação do solo urbano, que visa dar cumprimento à função social da propriedade urbana, sendo, portanto, uma consequência do planejamento geral proposto para a cidade.

Quanto ao zoneamento, em um primeiro momento, ele divide o solo em urbano, urbanizável, de expansão urbana ou rural, no chamado macrozoneamento, havendo, em um segundo momento, a divisão das zonas do município de acordo com especificidades de cada área, podendo haver zonas de uso específico — onde apenas um tipo de utilização da terra poderá ser feita — e zonas de uso misto, onde vários tipos de usos compatíveis podem coexistir, desde que não haja nocividade aos habitantes, sendo esse tipo o que melhor se

coaduna com o desenvolvimento sustentável, por gerar menores deslocamentos, facilitar acesso aos empregos, fornecimento de infraestrutura etc.

Por intervir na propriedade visando ao cumprimento de sua função social, entende-se que o zoneamento é um condicionamento geral, via de regra, não indenizável, decorrendo esta característica justamente do poder-dever que tem o Poder Público de intervir no domínio econômico e na propriedade para fazer cumprir a função social.

Para fazer cumprir a função social da propriedade e as funções sociais da cidade, o planejamento do solo deve obedecer às diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, em especial aquelas que dispõem acerca da ordenação do solo urbano, no sentido de evitar as seguintes situações: utilização inadequada dos imóveis urbanos; proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; parcelamento do solo, edificação ou uso excessivo ou inadequado da infraestrutura urbana; instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização; deterioração das áreas urbanizadas; poluição e degradação ambiental; e exposição da população a riscos de desastres. Estas situações trazem à tona questões como proteção ambiental, combate a vazios urbanos e especulação imobiliária, mobilidade, densidades compatíveis com a infraestrutura disponível, entre outras.

Outra hipótese levantada pelo presente trabalho é a da importância da efetiva utilização do zoneamento ambiental como base para o planejamento do solo urbano, o que até decorre da adoção do paradigma da sustentabilidade forte e do fato da sustentabilidade ecológica ser a base para a atuação de suas outras dimensões.

Neste ponto, é importante ressaltar que o zoneamento ambiental, também denominado de zoneamento ecológico-econômico, visa proteger essencialmente o meio ambiente natural, servindo, ainda como um instrumento de compatibilização das agendas urbana e ambiental, sendo, inclusive, previsto como ferramenta tanto da política de desenvolvimento urbano quanto da política ambiental brasileira. É, portanto, uma peça-chave para o desenvolvimento urbano sustentável ao visar à proteção, restauração e recuperação ecológica, influenciando, também, na melhoria da saúde da população.

Importa ressaltar que o zoneamento ambiental não deve dispor taxativamente que tipo de uso e ocupação será permitido em sua área de atuação, mas, sim, dispor acerca das possibilidades para a zona, para que o Poder Público, juntamente com a população, possa

fazer a escolha mais conveniente possível, que dependendo do caso, pode até mesmo ser a de permitir a habitação local, quando não causar grandes degradações. Assim, zoneamento ambiental e urbanístico apresentam uma sinestesia na organização espacial da cidade para a qualidade de vida de seus habitantes, devendo o primeiro servir de base para a elaboração do segundo, como forma de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O planejamento do solo, como instrumento de política urbana, apresenta grande potencial para conformação do direito a cidades sustentáveis, apesar de ser bastante criticado por sua ineficiência e modo de utilização, de forma a repetir e fomentar apenas os desejos do mercado imobiliário, gerando mais espraiamento e segregação.

De toda forma, apesar de, por si só, não ser capaz de implementar o direito a cidades sustentáveis, sendo um instrumento com várias limitações, foram encontrados certos requisitos a estarem presentes em um planejamento do solo urbano para que ele vise conformar o mencionado direito.

Inicialmente, o planejamento do solo deve contar com a participação popular na sua elaboração, implementação e fiscalização, como forma de democratizar a cidade, visando uma maior igualdade e justiça social, garantindo assim a gestão democrática dos centros urbanos, pois, se os cidadãos sofrerão as restrições impostas por este instrumento, nada mais justo que serem ouvidos.

Destaca-se que a precedência da realização do zoneamento ambiental em relação ao urbanístico deve ser tratada de maneira especial pelas gestões públicas, como forma de garantir uma melhor proteção do meio ambiente natural, o que é até mesmo disposto pelo decreto que regulamenta o referido instituto, e pelos princípios da precaução e prevenção.

O planejamento do solo também deve buscar, sempre que possível, o uso misto da terra urbana, como forma de compatibilizar várias utilizações diferentes em um mesmo espaço, reduzindo os deslocamentos pela cidade, de forma a reduzir a emissão de carbono, facilitando o acesso ao trabalho e uma melhor circulação das riquezas, além de facilitar o fornecimento de serviços públicos e infraestrutura, em decorrência do aproveitamento da maior densidade gerada por esse tipo de uso do solo.

Deve-se, também, haver a previsão de mecanismos de combate à gentrificação, aos espaços vazios e a especulação imobiliária, todos intrinsecamente ligados como causa e consequência do espraiamento e da segregação socioespacial, dois dos principais efeitos negativos do modelo de urbanização adotado no mundo ocidental, havendo, para tanto, vários

instrumentos de política urbana previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, direito de preempção, desapropriação sanção, Zeis, entre outros.

Também é necessária a previsão de espaços públicos, especialmente os abertos, como forma de gerar senso de pertencimento, socialização e acesso a lazer, devendo esses espaços serem bem divididos entre as várias zonas da cidade, de modo a abarcar as várias classes sociais.

Deve haver incentivo ao uso de transporte público e alternativos, como bicicletas, como forma de melhorar a circulação e mobilidade na cidade, garantindo maior acesso aos serviços, infraestruturas e ao trabalho, ajudando, também, a reduzir a poluição atmosférica e, por conseguinte, as doenças causadas por ela, que afetam negativamente a qualidade de vida da população e as contas públicas, ao gerar maiores dispêndios com serviços de saúde e, até mesmo, menor arrecadação, dada a redução de produtividade do cidadão adoentado.

A previsão de áreas para regularização fundiária consiste em outro elemento a estar presente no modelo de planejamento do solo proposto. Trata-se de uma forma de combater a especulação imobiliária, melhorar o alcance à cidade formal, garantir o acesso à terra urbana e o direito à moradia, principalmente de pessoas vulneráveis, as que mais sofrem com a segregação socioespacial.

Deve o planejamento do solo levar em conta os possíveis impactos a serem acarretados aos municípios vizinhos, pois nenhuma cidade é um átomo, especialmente as metrópoles, de forma a causarem externalidades positivas e negativas em outras regiões, o que pode afetar o desenvolvimento urbano sustentável.

Logicamente, trata-se de um rol exemplificativo, mas que traz requisitos que visam combater efeitos negativos do processo de urbanização, como o espraiamento e a segregação socioespacial, conformando, também, o que foi encontrado no conteúdo do direito a cidades sustentáveis, cabendo a cada município procurar a melhor forma de efetivar esses requisitos em busca de seu desenvolvimento urbano sustentável.

Por fim, a análise do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040 em face dos elementos encontrados para um planejamento do solo que vise conformar o direito a cidades sustentáveis, leva à consideração o fato deste documento, como o próprio Plano destacada, servir de base para a elaboração do desenho e do zoneamento e organização

do solo urbano de Fortaleza proposto pelo referido projeto, trazendo inúmeros dados e proposituras para diversas áreas da capital cearense.

Ao compulsar seu texto, concluiu-se que o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade do Fortaleza 2040 apresenta uma visão extremamente tecnicista de cidade, deixando de lado mecanismos de combate à especulação imobiliária e à gentrificação, também não trazendo grandes elementos relativos à participação popular, às externalidades possíveis de ocorrerem em cidades vizinhas e a antecedência da realização de um zoneamento ambiental, apesar de trazer incentivos ao transporte público e alternativo, à presença de vários espaços públicos e ao uso misto do solo urbano.

Assim, pela análise feita, o plano tende a gerar maior gentrificação e especulação imobiliária, afastando a população mais pobre de áreas com melhor infraestrutura e oportunidades, possivelmente gerando espraiamento para outras cidades da região metropolitana e gerando maior segregação socioespacial, de modo a não conformar o direito a cidades sustentáveis, negando, também, o disposto na NAU, que tem forte conteúdo social, de combate a desigualdade urbana, e ambiental.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 79–90, 1999.
- ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas City Ordinance and the Building of Sustainable, Fair and Democratic Cities. **Direito e Democracia**, v. 22, n. 22, p. 309–317, 2001.
- ALFONSIN, B. D. M. Direito à Cidade Sustentável na Nova Ordem Jurídico-Urbanística Brasileira: Emergência, Internacionalização e Efetividade em uma Perspectiva Multicultural. In: **Os “Novos” Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas - uma Visão Básica das Novas Conflituosidades Jurídicas**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, M.A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C.B (org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para sua Construção e Desafios a sua Implementação**. Brasília: Ipea, 2018, p.29-44.
- AVZARADEL, P. C. S. Direito de Preempção Urbanístico. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 1, p. 65–85, 2013.
- BALBIM, R. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, M.A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C.B (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018. p. 13–28.
- BANCO MUNDIAL. Urban Population (% of Total Population). 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.
- BARRAL, V. Sustainable development in international law: Nature; and operation of an evolutive legal norm. **European Journal of International Law**, v. 23, n. 2, p. 377–400, 2012.
- BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: A Construção de Uma Lei. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- BATISTELA, T. S. **O Zoneamento Ambiental e o desafio da construção da Gestão Ambiental Urbana**. 2007. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2007.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- BONIZZATO, L. O estatuto da metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planejamento no Brasil: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1864–1887, 2015.
- BOSSELMANN, K. **Princípio da Sustentabilidade: Transformando Direito e Governança**.

1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRAGA, R. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**, n. 1, p. 95–109, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de mar. de 2018.

_____. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm, acesso em: 11 de fevereiro de 2019.

_____. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 03 de mar. de 2018.

_____. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 de setembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 06 de maio de 2018.

_____. Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 05 de maio de 2019.

_____. Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 de julho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 05 de maio de 2019.

_____. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 07 de maio de 2019.

_____. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 06 de

maio de 2019.

_____. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 01 de jun. de 2019.

_____. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 de maio de 2019.

_____. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 12 de maio de 2019.

BRASIL, A. **A ineficácia das ZEIS**. Um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BUCCI, M. P. D. O Conceito de Políticas Públicas em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Ed.). **Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, H. C. M. **Desenvolvimento Sustentado das Cidades: Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Alteração de Uso do Solo**. 2007. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos - UNESP**, v. 4, n. 16, p. 185–206, 2016.

CÂMARA, J. A. Plano Diretor. In: DALLARI, A.A; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257**. 4ª ed. Malheiros Editores, 2014. p. 317–334.

CAPROTTI, F. *et al.* The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice. **Urban Research and Practice**, v. 10, n. 3, p. 367–378, 2017.

CARADONNA, J. L. **Sustainability: A History**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

CASIMIRO, L. M. S. M. DE. **Planejamento Social e Mobilidade Urbana Como Fundamentos do Direito à Cidade no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Social). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 2017.

CEPESP, P. *et al.* **Morar Longe: O Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. 2019.

CHAVES, J. V; SILVA, E. R. A.; PELIANO, A.M.. **Caderno ODS: Ods 11 - Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis**.

Brasília: Ipea, 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, C. M. M. da. **Direito Urbanístico Comparado: Planejamento Urbano**. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, H. S. de M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, 1999.

COUTINHO, R. S. **Cidades Sustentáveis: Conteúdos e limites do Estado Ambiental na perspectiva de uma Teoria Estruturante**. 2016. Tese (doutorado em Direitos Difusos e Coletivos). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

CULLINGWORTH, J.B. **The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative Perspective**. Londres: Routledge, 1993

CURI, R. Finanças municipais, sistema fiscal local e estratégias de desenvolvimento econômico urbano. In: COSTA, M.A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C.B (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018. p. 75–82.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade. In: **Planos Diretores: Processos e Aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DALLARI, A. A. Solo Criado: Constitucionalidade da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo. In: **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DE OLIVEIRA, V. H.; DE MEDEIROS, C. N.; CARVALHO, J. R. Violence and Local Development in Fortaleza, Brazil: A Spatial Regression Analysis. **Applied Spatial Analysis and Policy**, v. 12, n. 1, p. 147–166, 2019.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Urbe**, v. 9, n. 2, p. 172–186, 2017.

MOTTA, D. M. DA; JATOBÁ, S. U. S., R. R. A CF/88 e o desenvolvimento urbano. In: **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. p. 91–116.

DINIZ, L. dos S. Gentrificação em Belo Horizonte: novos horizontes de rentabilidade imobiliária e segregação socioespacial. In: **Desigualdades Urbanas: Segregação, alteridade e tensões em cidades brasileiras**. Jundiaí: Paco, 2018.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Ibpex, 2013.

FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In: **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Constructing the “right to the city”. In: **Brazil. Social and Legal Studies**, v. 16, n. 2,

p. 201–219, 2007.

_____. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídica Urbanística. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 29–50.

FERNANDEZ, A. C. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. Madrid: Editorial Montecorvo, 1977.

FERREIRA, H. S.; LEITE, J. R. M. A Expressão dos Objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, J. R. M.; FERREIRA, H.S.; CAETANO, M.A. (org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

FILHO, J. dos S. C. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

FORTALEZA. **Lei Complementar de n.º 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, 2009. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial Pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.

FREITAS, C. F. S. A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza eo papel do movimento ambientalista. **II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba**, p. 1–19, 2004.

_____. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 524, p. 109, 2014.

_____. Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir? **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 19, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. **Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações**, p. 1–92, 2018.

FURLAN, M. **A função promocional do direito no panorama das mudanças climáticas: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. 2008. Tese (doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2008.

GALSTER, G. *et al.* Wrestling sprawl to the ground: Defining and measuring an elusive concept. **Housing Policy Debate**, v. 12, n. 4, p. 681–717, 2001.

GANSER, R.; MATTEI, J. Towards a more effective use of land: combining planning and fiscal powers. **Letters in Spatial and Resource Sciences**, v. 11, n. 1, p. 85–93, 2018.

GARAU, P. **Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice**. Nairobi: UN-Habitat, 2016.

GARSCHAGEN, M. *et al.* The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies?/Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. **Planning Theory and Practice**, v. 19, n. 1, p. 117–137, 2018.

GASPARINI, D. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista**, v. 01, n. 01, p. 91–125, 2004.

_____. D. Direito de Preempção. In: DALLARI, A.A; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GIACOBBO, G. E.; HERMANY, R. O Município e o Direito à Cidade: Políticas Públicas Tributárias E O Enfrentamento Da Exclusão Urbana No Espaço Local. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 806–833, 2018.

GLAESER, E. **Triumph of The City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier**. New York: The Penguin Press, 2011.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Earth Overshoot Day is July 29th, the Earliest Ever. 2019**. Disponível em <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

GÓIS, R. A. D. O plano normativo e o plano estratégico : similaridades e diferenças entre a revisão da luos e o Fortaleza 2040 quanto ao predomínio dos projetos urbanos na capital cearense. **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, p. 20, 2017.

GÓIS, R. A. D. **Planejamento e participação: o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040**. 2018. Tese (doutorado em Geografia). Curso de Geografia da Universidade Federal do Ceará, 2018.

GOLLAGHER, M.; HARTZ-KARP, J. The role of deliberative collaborative governance in achieving sustainable cities. **Sustainability (Switzerland)**, v. 5, n. 6, p. 2343–2366, 2013.

GOUVEIA, N.. Resíduos Sólidos Urbanos: Impactos Socioambientais e Perspectiva de Manejo Sustentável com Inclusão Social. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v.17, n.6, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000600014&lng=pt&tlng=pt . Acesso em: 15 de março de 2019.

GUEDES, V. M. **Planejamento urbano e princípio da igualdade**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

GUIMARÃES, P. B. V.; XAVIER, Y. M. de A. Smart Cities E Direito: Conceitos e Parâmetros de Investigação da Governança Urbana Contemporânea. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1362–1380, 2016.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda., 2014.

HUMBERT, G. L. H. **Funções Sociais da Cidade: Conteúdo Jurídico**. Salvador: Editora Dois de Julho, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 1960**. v. I. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil : uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Censo 2010**. 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 28 de nov. de 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default_sintese.shtm>. Acesso em:

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protecao-social/19879-suplementos-munic2.html?edicao=22388>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

_____. **IBGE Divulga as Estimativas de População dos Municípios para 2018**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em 02 de março de 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking Do Saneamento Instituto Trata Brasil 2018. **GO Associados**, p. 1–118, 2018.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o HABITAT III**. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.

_____. **Indicadores Brasileiros Habitat III**. 2015. Disponível em: <<http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil/indicadores/indicadores-brasileiros-habitat-iii>> . acesso em 02 de dez. de 2018.

IPECE. **PERFIL MUNICIPAL**. Fortaleza, 2017.

JEPSON, E. J.; HAINES, A. L. Zoning for sustainability: A review and analysis of the zoning ordinances of 32 cities in the united states. **Journal of the American Planning Association**, v. 80, n. 3, p. 239–252, 2014.

JÚNIOR, N. S. Interfaces do Direito à Cidade e Direito Urbanístico no Brasil e na Órbita Internacional. In: **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre:

Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 27–186.

_____. Bases Jurídicas Para A Instituição de uma Lei Federal Sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

_____. Estatuto da Cidade e direito à cidade seguem como marcos referenciais para cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. In: **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 99–120.

_____; CARDOSO, P. de M.. O Papel do Município de Porto Velho Frente aos Impactos Urbanos e Ambientais do Projeto Usinas Hidroelétricas do Rio. In: **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007c.

KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. **Environment and Urbanization**, v. 29, n. 1, p. 89–102, 2017.

KOPROWSKA, K.; ŁASZKIEWICZ, E.; KRONENBERG, J. Is urban sprawl linked to green space availability? **Ecological Indicators**, v. 108, n. July 2018, 2020.

LEFF, E. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. 4^a ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

LEITE, E. L.; SUGAI, M. I. Minha Casa Minha Vida: periferação, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis Minha Casa Minha Vida: peripheralization, segregation and intra-urban mobility in the Florianópolis conurbation. **Caderno Metropolitano**, v. 20, n. 40, p. 75–98, 2018.

LOMAR, P. J. V. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, A.A; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257**. 4^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MADANIPOUR, A. Rethinking public space: between rhetoric and reality. **Urban Design International**, v. 24, n. 1, p. 38–46, 2019.

MAIA, M. **A Configuração Constitucional da Acessibilidade e sua Influência na Propriedade Imobiliária - A Acessibilidade como Parte do Conteúdo Jurídico da Função Social da Propriedade**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

MAIS de 500 pessoas foram expulsas de casa por facções nos últimos nove meses na Capital. **O Povo**, Fortaleza, 6 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/08/mais-de-500-pessoas-foram-expulsas-de-casa-por-faccoes-criminosas-nos.html>. Acesso em 05 de fevereiro de 2019.

MALERONKA, C.; FURTADO, F. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. **Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notable de Intervención Urbana**, p. 38, 2013.

MARCO, C. M. DE. **O Direito Fundamental à Cidade Sustentável**. Saarbrücken: Novas

Edições Acadêmicas, 2014.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARQUES, C. Meio Ambiente, Solidariedade E Futuras Gerações. **Nomos**, v. 32, n. 2, p. 37–56, 2012.

MARTINE, GEORGE; MCGRANAHAN, G. **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010.

MARX, B.; STOKER, T.; SURI, T. The Economics of Slums in the Developing World. **Journal of Economic Perspectives**, v. 27, n. 4, p. 187–210, 2013.

MATIAS, João Luis Nogueira. Os conceitos de função social, ambiental e ecológica da propriedade na jurisprudência In: 22º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - Direito e sustentabilidade na era do antropoceno, 2017, São Paulo. **Direito e sustentabilidade na era do Antropoceno**. São Paulo: Planeta Verde, 2017. v.1. p.267 - 276

_____; BELCHIOR, G. Direito, Economia E Meio Ambiente: a Função Promocional Da Ordem Jurídica E O Incentivo a Condutas Ambientalmente Desejadas. **Nomos**, v. 27, n. 0, p. 155–176, 2007.

MCDOUNOUGH, W. Circular Economy in Cities Evolving the model for a sustainable urban future. **World Economic Forum White Paper**, p. 29, 2018.

MEHAFFY, M. W.; ELMLUND, P.; FARRELL, K. Implementing the New Urban Agenda: the central role of public space. **Urban Design International**, v. 24, n. 1, p. 4–6, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, C. A. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437–462, 2017.

MELLO, C. A. B. de. Natureza Jurídica Do Zoneamento - Efeitos. **Revista de Direito Administrativo**, p. 23–38, 1982.

MELO, L. **Direito à Moradia no Brasil: Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MENCIO, M. **O Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas**. 2013. Tese (doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

MICHAIL; F. *et al.* Does Size Matter? Scaling of CO2 Emissions and U.S. Urban Areas. In:

ETINGOFF, K. (Ed.). . **Sustainable Cities: Urban Planning Challenges and Policy**. Waretown: Apple Academic Press, 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Regulamentação e Aplicação. **Série Pensando o Direito**, v. 56, p. 321, 2015.

MONTANDON, D. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: **A Velha e a Nova Agenda Urbana: Uma Análise de 15 Anos da Lei**. São Paulo: Cities Alliance, 2016.

MONTEIRO, V. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257**. 4ª edição ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MOREIRA, D. DE A. O direito a cidade sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 06, n. 02, p. 179–200, 2006.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S.; PÊGO, B. Escalas Da Urbanização Brasileira. **Texto para discussão**. Ipea, 2018. p. 56.

MUKAI, S. T. **A vinculação da gestão de bens públicos às funções sociais da cidade**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

NADALIN, V. G.; BALBIM, R. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. **IPEA Code2011 I Circuito de debates acadêmicos**, v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2011.

_____.; IGLIORI, D. Espreadimento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: Evidências empíricas. **Eure**, v. 41, n. 124, p. 91–111, 1 set. 2015.

NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION. **Scientific Consensus: Earth's Climate is Warming**. Disponível em: <<https://climate.nasa.gov/scientific-consensus/>> . acesso em 03 de dez. de 2018

NEGRI, S. M. Segregação Socioespacial: Alguns Conceitos e Análises. **Coletâneas do nosso tempo**, v. 8, n. 8, p. 129–153, 2008.

OCDE. What Policies for Globalising Cities ? Rethinking the Urban Policy Agenda. English. **Anais...**Madrid, 2007.

OCDE. **Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities**. Paris: OECD Publishing, 2018.

OLIVEIRA, C. A. de. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana. **Revista de Direito da Cidade**, v. 03, n. 2, p. 206–225, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Urbanization Prospects 2018**. 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/> . acesso em 08 de fevereiro de 2019.

_____. **Goal 1: Make Cities Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable.** Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em 11 de fevereiro de 2019.

_____. **Mais de 90% da População Brasileira Viverá em Cidades em 2030.** 2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/10/1566241-mais-de-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades-em-2030>. Acesso em: 04 de março de 2019.

_____. **Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente Humano.** 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 06 de outubro de 2018.

_____. **Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambient_e_Developolvimento.pdf. Acesso em 07 de agosto de 2018.

_____. **Agenda 2030.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 2 de março de 2019.

_____. **Objetivo 11: Tornas as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em 2 de março de 2019

PEISER, R. Decomposing sprawl. **The Town Planning Review**, v. 72, n. 3, p. 275–298, 2014.

PEQUENO, R; FREITAS, C. S. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Caderno Metropolitano*, v.14, n.28, p. 485–505, 2012

_____.; ROSA, S. Inserção urbana e segregação espacial : análise doprograma minha casa minha vida em Fortaleza. **XVI Enanpur**, p. 1–17, 2015.

PESTANA, L. M. A Agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 01, n. 01, p. 95–141, 2007.

PIETRO, M. S. Z. DI. Direito de Superfície. In: DALLARI, A.A; FERAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

PINHEIRO, S. T.; FARIAS, J. A. O planejamento estratégico garante a sustentabilidade ambiental urbana? Considerações sobre o Plano Fortaleza 2040. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 6, n. 40, p. 100–112, 2018.

PINTO; C. V. da S; MAGALHÃES. T. Q. M. Estratégias Espaciais Urbanas: Mercado de Terras E Segregação. In: **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para Sua Construção e Desafios a Sua Implementação.** Brasília: Ipea, 2018.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. **Sociedade Brasileira Lança**

Carta Sobre a Nova Agenda Urbana. 2016. Disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br/pt/portugues-sociedade-civil-brasileira-lanca-carta-sobre-a-nova-agenda-urbana/>. Acesso em 2 de janeiro de 2019.

POLIDORO, M.; LOLLO, J. A. DE; NETO, O. C. P. Sprawl urbano em Londrina e os desafios para o planejamento urbano Sprawl urbain à Londrina et ses défis pour la planification urbaine. **Confins**, n. 12, 2011.

PORRAS, I. The City and International Law: In: Pursuit of Sustainable Development. **Fordham Urban Law Journal**, v. 36, n. 3, p. 537–601, 2009.

PORTNEY, K. **Taking Sustainable Cities Seriously: Economic Development, the Environment, and Quality of Life in American Cities.** Cambridge: The MIT Press, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Desenvolvimento Humano, por Bairro, em Fortaleza.** Fortaleza: 2014. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

_____. **Fortaleza 2040: Participe e Acompanhe o Plano.** Fortaleza. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 17 de out.2019.

_____. **Sobre Fortaleza 2040.** Fortaleza. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>. Acesso em: 17 de out. 2019.

_____. **Plano Fortaleza 2040 - Vol.1.** Fortaleza: Iplanfor, 2016a.

_____. **Plano Fortaleza 2040: cidade conectada, acessível e justa - vol. 3 parte I – Plano mestre urbanístico e de mobilidade.** Fortaleza: Iplanfor, 2016b.

_____. **Plano Fortaleza 2040: cidade conectada, acessível e justa - vol. 3 parte II – Plano mestre urbanístico e de mobilidade. v. 3.** Fortaleza: Iplanfor, 2016c.

RECH, A. U.; RECH, A. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumentos de Planejamento.** Caxias do Sul: Educs, 2016.

_____. **Zoneamento Ambiental como Plataforma de Planejamento da Sustentabilidade.** Caxias do Sul: Educs, 2012.

REES, W. M. W. Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable - And Why They Are A Key to Sustainability. **Environment Impact Assess Rev**, v. 9255, n. 96, p. 223–248, 1996.

REIS, J. E. DE A. **O Crescimento Desordenado das Cidades Sobre Áreas de Proteção Ambiental: O Princípio da Boa-Fé e a Proteção ao Direito de Moradia.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

RIBEIRO, T. F. Gentrificação: Aspectos Conceituais E Práticos De Sua Verificação No Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1334–1356, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. TJRS. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064357361. Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos. Porto Alegre, RS, 21 de set. de 2015. Online. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/236020899/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70064357361-rs/inteiro-teor-236020915>. Acesso em: 03 de abril de 2019.

ROCHA, A. A. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 14, 2016.

SACHS, J. D. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

SALTZ, A. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214–1246, 2017.

SÁNCHEZ-CUENCA ALOMAR, J. The Right to the City and UN's New Urban Agenda: perspectives for urban innovation in the context of a strengthened neoliberalism. **XVII Enanpur**, p. 1–13, 2017.

SANDS, P. **Principles of International Environmental Law**. 2^a ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANT'ANNA, M. S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida - Da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Direito Urbanístico E Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595–1621, 2018.

SANTORO, P. F. **Planejar a Expansão Urbana: Dilemas e Perspectivas**. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Â. M. S. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1771–1790, 2015.

SANTOS, J. O. Fragilidade e riscos socioambientais em Fortaleza-CE: contribuições ao ordenamento territorial. 2011. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Programa de Pós-Graduação em Geografia Física. Universidade de São Paulo, 2011. p. 331.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. 3^a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a

garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. **Direito e Mudanças Climáticas 4**: Reforma do Código Florestal: limites jurídicos, v. 4, n. 5, p. 137–182, 2010.

SARNO, D. C. L. de. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

_____. Competências Urbanísticas. In: **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SATTERTHWAITE, D. Sustainable cities or cities that contribute to...: EBSCOhost. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, p. 1667–1691, 1997.

SHAFFER, G. C.; POLLACK, M. A. How Hard and Soft Law Interact in International Regulatory Governance: Alternatives, Complements and Antagonists. **SSRN Electronic Journal**, n. 45, 2011.

SILVA, E. R. da. **Qual a Cidade que Queremos?** A Participação Popular Na Elaboração Do Plano Fortaleza 2040. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Ceará, 2018a.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018b.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

SILVA, J. M. P. **O princípio jurídico da coesão dinâmica no Direito Urbanístico brasileiro**. 2016. Tese (doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

MONTEIRO, Y. D. P; MONTEIRO, E. dos S.,. Transferência do Direito de Construir. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOARES, L. M. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOTTO, D. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras**: uma análise jurídica. 2015. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

SOUZA, M. S. de. Segregação Socioespacial em Fortaleza. In: **Litoral e Sertão**: natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza: Gráfica Expressão, 2006. p. 135–146.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e Suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (coord.). **O Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 45–60.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 104, p. 93–109, 2016.

TODTMANN, D. M.; CARVALHO, C. S.; BRETAS BARROS, A. M. F. O Estatuto da Cidade Comentado. **O Estatuto da Cidade Comentado**, p. 91–118, 2010.

UN-HABITAT. **Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities**. London: Earthscan, 2009.

_____. Nova Agenda Urbana. Nova Agenda Urbana. **Anais...** 2016.

_____. **Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Global Report on Human Settlements 2013**. Abingdon: Routledge, 2013.

_____. **Urbanization and Development: Emerging Futures World Cities Report 2016**. [s.l.: s.n.].

_____. **Local Leadership for Climate**. [s.d.].

_____. The Ninth Session of The World Urban Forum, **Cities 2030**, cities for all. May, p. 190, 2019.

_____. **Executive Director's Message on The Occasion of World Environment Day**. 2018. Disponível em: <https://unhabitat.org/executive-directors-message-on-the-occasion-of-world-environment-day/>. Acesso em 24 de nov. de 2018.

URBANO, P.; INTERAMERICANO, C. **A Carta dos Andes**. 1960.

VALLE, V. R. L. do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

VIANA, L. DE A. Copa do Mundo Fifa 2014 e os Impactos na Vida da População de Baixa Renda em Fortaleza-CE. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 345–373, 2015.

VILLAÇA, F. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel - Fapesp, 2005.

WOLCH, J. R.; BYRNE, J.; NEWELL, J. P. Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities “just green enough”. **Landscape and Urban Planning**, v. 125, p. 234–244, 2014.